

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2019 р., № 2 (66)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук,
професор

Головний редактор:
А. В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:
В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдусь, доктор наук з державного управління, доцент
С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В. В. Дорофійко, доктор економічних наук, професор
О. В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління, доцент
М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
О. Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В. М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
П. С. Покатаєв, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О. С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор

Іноземні члени редакційної колегії
О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)
С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)
В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: С. В. Белькова
Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова
Технічний редактор: Ю. В. Волошина
Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

ISSN 1813-3401

Журнал включено
до переліку фахових видань
згідно з наказом МОН
від 06.11.2014 р. № 1279

Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази Index Copernicus
International (Республіка Польща)

Засновник:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи до
Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
27.02.2019 р., протокол № 6

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилання на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ".
Серія: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки,
яких він припустився.

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 22.02.2019.
Підписано до друку 05.03.2019.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 36-19Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>К. В. Лободенко</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	5
<i>Д. О. Самофалов</i> ЗАРУБІЖНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО КОМУНІКАЦІЙ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	11
<i>Т. В. Сивак</i> РОЗВИТОК СПРОМОЖНОСТЕЙ У СФЕРІ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ: ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	19
<i>К. П. Чорна</i> МОДЕЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В КОНСТИТУЦІЇ УНР: ДЕЯКІ ГУМАНІТАРНІ АСПЕКТИ.....	27

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. А. Ажажа</i> УПРАВЛІНСЬКА МОДЕЛЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ОСВІТИ ВПРОДОВЖ ЖИТТЯ.....	32
<i>Є. Є. Бородін</i> МЕХАНІЗМ МЕДІАЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	39
<i>А. А. Вагилевич</i> РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОГРАМ.....	44
<i>С. М. Вовк, Т. В. Вовк, Т. В. Чумаріна</i> ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ПОЛІТИЦІ ЛІКУВАЛЬНО-ДІАГНОСТИЧНОГО ПРОЦЕСУ.....	50
<i>О. Л. Дурман</i> ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У ПРОЕКТУВАННІ ЄДИНОГО ОСВІТЬОГО ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА.....	55
<i>Т. М. Кашталян</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	62
<i>Ю. П. Козаченко</i> МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ.....	66
<i>О. В. Кравчук</i> ОБ'ЄКТИВНА НЕОБХІДНІСТЬ СТВОРЕННЯ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	72
<i>І. І. Крилова</i> СУЧАСНА СИСТЕМА МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ.....	76
<i>О. В. Лаврук</i> МОДЕЛЬ ІНКРЕМЕНТАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГАЛУЗІ ТВАРИННИЦТВА.....	85

<i>О. К. Любчук, Ю. В. Ярченко</i> КАДРОВА СКЛАДОВА РЕСУРСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НЕПЕРЕРВНОЮ ПІДГОТОВКОЮ ФАХЦІВЦІВ В КОНТЕКСТІ АТРИБУТИВНОГО ПІДХОДУ.....	92
<i>А. О. Науменко</i> НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ.....	97
<i>О. І. Незмержицький</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНИХ І СВІТОВИХ ДОСЯГНЕНЬ.....	101
<i>О. М. Непомнящий</i> ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНО ВИЗНАНИХ ФОРМ ДОГОВОРІВ НА НАДАННЯ ІНЖИНІРИНГОВИХ ПОСЛУГ У БУДІВНИЦТВІ.....	106
<i>Я. В. Пилипенко</i> МЕТОДОЛОГІЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТУПЕНЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	112
<i>Л. В. Плотка</i> СУТНІСТЬ ТА ЕЛЕМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ.....	117
<i>А. М. Пугач</i> ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ.....	123
<i>Т. В. Салькова</i> ЕТАПИ РОЗВИТКУ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВЕКТОР.....	127
<i>Г. М. Чирва</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	133
<i>Г. М. Шаульська</i> ПРИНЦИПИ «НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ»: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ.....	140
<i>Н. Л. Шпортюк</i> ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В АПК.....	144

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>А. В. Боровська</i> РОЗВИТОК НАУКОВОГО АНАЛІЗУ ПРОБЛЕМИ ДОБОРУ ПЕРСОНАЛУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ.....	148
---	-----

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>К. С. Лозовська</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	154
<i>М. М. Мотріна</i> ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕІНЖИНІРИНГУ СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....	161

І. М. Солоннікова

ОРГАНІЗАЦІЯ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ.....167

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

О. П. Кулешов, С. Д. Пташка

ОСОБЛИВОСТІ НЕСЕННЯ СЛУЖБИ ВАРТАМИ

З ЕКСТРАДИЦІЇ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ.....174

Р. Ю. Прав

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ

ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ.....180

А. В. Рубан

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ:

РОЗРОБКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО МЕХАНІЗМУ.....186

С. О. Харченко

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ

ЗАГРОЗ ІНФОРМАЦІЙНІЙ БЕЗПЕЦІ.....191

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Я. М. Радченко

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ПО ІНВАЛІДНОСТІ.....198

А. О. Лебедєв

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ ПРОГРАМИ.....202

О. А. Кавилін

ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ

МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....207

Б. Г. Черненко

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ

МЕДИКО-БІОЛОГІЧНОГО ХАРАКТЕРУ.....214

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352(477):322

К. В. Лободенко

здобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Обґрунтовано, що виконання державою правозахисної та правоохоронної функцій повинно відбуватися за допомогою системного визначення суб'єктів, принципів, способів тощо. Визначено, що серед цих складників особливе місце займає інституційний. Установлено, що він є публічно-приватним явищем і чинником удосконалення механізмів правозахисної державної політики. Запропоновано концепцію правозахисної політики держави.

Ключові слова: державна політика, механізм правозахисту, публічно-приватне явище, концепція.

Постановка проблеми. Для України актуальним є завдання побудови правової держави, досягнення належних стандартів захисту прав людини, дотримання Конституції, законодавства, міжнародних норм. Стан захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні свідчить про неналежні політико-правові умови його забезпечення, що, у свою чергу, ускладнює внутрішньополітичну ситуацію, спричиняє соціальну напруженість і погіршує зовнішньополітичні позиції держави. Усе це підтверджує актуальність дослідження особливостей реалізації правозахисної функції в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості формування та реалізації державної правозахисної політики досліджуються у наукових працях В. Бакуменка, Р. Войтович, Ю. Гарячої, О. Євсюкова, Н. Карпачової, Н. Карпеко, А. Колодій, О. Лутковської, А. Помази-Понмаренко, П. Рабіновича, О. Самофалової та ін. [1–5]. Проте у зв'язку з вимогами часу та суспільства окремого системного науково-теоретичного розгляду потребують аспекти і перспективи розвитку державної правозахисної політики України. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Розробка концептуальних основ формування і реалізації

правозахисної політики держави має особливе значення з урахуванням масового характеру порушень прав людини в сучасній Україні, а також низької ефективності системи державно-правового захисту і слабкості інститутів громадянського суспільства в проведенні самостійної політики у сфері захисту прав учасників суспільних відносин. Крім того, вимагає свого вирішення проблема приведення вітчизняної правозахисної системи у відповідність до міжнародних стандартів [2].

Актуальність наукового вивчення питань правозахисної системи і правозахисної політики зумовлена також такими обставинами: нормативні приписи, що стосуються захисту прав, пронизують практично всі галузі права; у науці не приділяється належної уваги формуванню теорії правозахисної системи, а питання правозахисної політики держави знаходяться на початковому етапі дослідження; залишається недооціненою роль інститутів громадянського суспільства в процесі формування та реалізації правозахисної політики [2]. Власне, необхідність формування правозахисної політики держави пов'язана з тим, що правозахисній діяльності бракує системності, послідовності та наукової обґрунтованості. Тому саме належно вибудувана правозахисна політика держави покликана

об'єднати всі інструменти й інститути, пов'язані із захистом прав людини як найвищої соціальної цінності. Найважливішим завданням цієї політики є формування повноцінної правозахисної системи та реалізація правозахисних ідей і досягнення цілей стратегічного характеру. Практичними пріоритетами її реалізації виступають:

- оптимізація правового регулювання зазначеної сфери;
- удосконалення системи гарантій у механізмі правозахисту;
- забезпечення належної координації правозахисних державних і недержавних організацій;
- поглиблення взаємодії внутрішньодержавних і міжнародних інститутів правозахисту;
- сприяння формуванню правозахисної культури державних службовців та ін. [1].

З урахуванням вищевикладеного правозахисну політику держави можна визначити як науково обґрунтовану, послідовну і комплексну діяльність державних і недержавних структур щодо подальшого розвитку правозахисної системи, вдосконалення засобів захисту права, встановлення режиму правової захищеності національних інтересів (тобто держави, окремої особистості та суспільства загалом). Правозахисну політику держави необхідно розмежовувати з правоохоронною політикою. Вони співвідносяться як частина і ціле. Якщо перша націлена на захист об'єктивного права і суб'єктивних прав громадян, а також на створення та функціонування повноцінної правозахисної системи, на відновлення порушеного права, то правоохоронна політика держави має більш широку сферу дії та спрямована на вдосконалення всієї системи охорони права, включаючи його захист, протидію корупції та зниження кількості скоєних правопорушень у суспільстві тощо [2].

Отже, цілі правоохоронної політики держави значно ширші – це підвищення «імунітету» права від правопорушень, дієве здійснення його охоронної функції, результативна робота правоохоронної системи загалом, а не тільки її підсистеми із захисту права.

На наш погляд, за сучасних умов назріла нагальна потреба у формуванні концепції правозахисної політики, під якою можна розуміти систему теоретичних положень, що містять цілі, завдання, засоби, принципи, пріоритети, форми реалізації правозахисної діяльності

в державі, шляхи підвищення ефективності правозахисної системи загалом. Саме в межах цієї концепції важливо розглянути моделі більш результативної взаємодії державних і недержавних суб'єктів правозахисної політики у контексті розвитку публічного управління. Тільки за тісної та чіткої взаємодії зазначених суб'єктів можливий прорив у підвищенні якості дії інструментів захисту права.

Нині правозахисна система України перебуває в стані невизначеності щодо шляхів власного розвитку. Органи державної влади спеціально уповноважені здійснювати правозахисну функцію, але у своїй діяльності подекуди ґрунтуються на вузькокорпоративних інтересах, на адміністративно-територіальних і світоглядно-політичних нормах своєї організації [3–4].

Наявні в сучасних умовах недержавні правозахисні організації, незважаючи на певну активність у сфері захисту прав громадян, не мають дієвих правових механізмів щодо належної протидії корупції в органах державної влади, сваволі з боку державних службовців та іншим протиправним діям щодо громадян і бізнесу. Слід погодитися з характеристикою правозахисної та правоохоронної системи держави як структури, що зберігає риси адміністративно-надзвичайної та фактично перманентно-тимчасової організації, яка передбачає позаправові та позапроцесуальні форми роботи з населенням і боротьби зі злочинністю [2].

Наріжним каменем у вирішенні проблем охорони і захисту права, прав і свобод громадян виступає судова реформа [3]. З погляду перспективного розвитку судової влади, держава конститує особливу роль цієї влади у правозахисній системі. Зазначена система є механізмом державного захисту, що має велике значення в будь-якій проблемі щодо встановлення системи дієвого і незалежного судового захисту, без якого неможливе належне функціонування і розвиток ні правоохоронної, ні правозахисної систем.

Концепція правоохоронної, правозахисної та судової політики в державі повина бути основним доктринальним документом, який визначає шляхи вирішення найбільш гострих проблем, наявних у сфері правоохоронної діяльності, судоустрою і судочинства, а також організації правозахисної системи, що містять стратегію розвитку зазначених найважливіших сфер правового життя суспільства [3], зважаючи на те, що правоохоронна, правозахисна та судова політика виступають особливими

діалектично пов'язаними різновидами політики правової держави [4]. Відтак важливо, щоб проекти концепцій її правоохоронної, судової та правозахисної політики базувалися на єдиній концепції правової політики.

Серед найважливіших проблем, які стоять на шляху прогресивного розвитку вітчизняної судової влади як найважливішої складової частини правозахисної системи, варто виокремити: відсутність єдиної судової практики, «розрізненість» судової влади, її специфічний і подекуди необґрунтований поділ [3]. Це не дозволяє правосуддю стати повноцінним, не підвищує ступінь довіри до нього. Потрібен комплекс заходів, що виведуть правосуддя на новий рівень якості та цивілізованості.

Справжня модернізація судової системи пов'язана, насамперед, із перебудовою судових органів, а це повинно відповідати сучасним вимогам розвитку українського суспільства. Це передбачає, по-перше, що в умовах низького рівня довіри до судової влади з боку суспільства і невисокої загалом ефективності діяльності різних судових органів важливо об'єднати їх зусилля для більш повного захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів інших суб'єктів права. У цьому контексті слушною видається теза, що існування трьох самостійних, не пов'язаних одна з одною структур послаблює судову владу, яка відіграє роль стабілізуючого фактора в державі, у захисті прав і свобод особистості [2–3]. Це дозволить створити, з одного боку, більш просту і компактну, а з іншого – більш чітку й ієрархічну сукупність судових інституцій, котру справедливо можна назвати судовою системою, елементи якої між собою взаємопов'язані. Нині у нас фактично діють умовно три «судові підсистеми», між якими спостерігається конкуренція щодо сфер впливу, статусу тощо, а це не сприяє судово-правовому прогресу і стримує його.

Не останню роль у реконструкції судової влади відіграють проблеми спеціалізації і фінансових витрат [5]. Наявна організація судової системи України, побудована на принципах зовнішньої спеціалізації, менш ефективна і більш затратна з фінансового погляду, ніж система, побудована на принципах уніфікації та внутрішньої спеціалізації. Вона складна і тим самим породжує безліч специфічних організаційних і навіть політичних проблем як у відносинах кожної інституції судової влади з вищими, центральними та іншими органами державної

влади. Зрозуміло, такі перетворення в судовій сфері будуть пов'язані з відповідними змінами в чинному законодавстві.

Таким чином, модернізація судової системи пов'язана з об'єднанням наявних судів у повноцінний Суд з усіма наслідками. Однак необхідність модернізації судової системи не вичерпується усім спектром проблем, що мають місце у функціонуванні вітчизняної правозахисної системи. Остання вимагає для свого розвитку саме системного, комплексного і науково вивіреного підходу з боку суспільства і держави.

Звісно, необхідно застосовувати ширший підхід до трактування правозахисної системи суспільства, оскільки проблема захисту прав людини може бути вирішена лише за допомогою комплексного захисту всієї системи права як об'єктивної передумови існування і реалізації окремих суб'єктивних прав особистості. Власне, саме об'єктивне право потребує захисту від різних посягань і порушень його приписів. Слід чітко розмежовувати поняття «охорона» і «захист» права [1; 5], розглядати правозахисну діяльність і її суб'єктів як частину (підсистему) правоохоронної системи.

З огляду на це понятійний ряд у теорії захисту права повинен набути такого вигляду: «охорона права – правоохоронна система – захист права – правозахисна система». Його логічним продовженням виступає категорія «*правозахисна політика держави*», під якою пропонується розуміти цілісну систему заходів, що вживаються на державному рівні з метою забезпечення і захисту прав людини. Показником ефективності правозахисної політики держави має виступати досягнутий рівень захищеності прав людини. Безумовно, забезпечення і захист прав людини є «наріжним каменем» усієї правозахисної системи. Очевидно і те, що правами людини не вичерпується її функціональне призначення. Інститут же прав людини має статус загальносуспільної цінності, досягнення культури, а також відповідного критерію правового прогресу суспільства. Наявний механізм правового регулювання прав і свобод особистості має складний характер свого закріплення та забезпечення, починаючи з положень Конституції України, загальновизнаних норм міжнародного права і закінчуючи конкретними процесуальними засобами захисту суб'єктивного права в суді в позовному порядку. Водночас права людини – це лише вершина «піраміди» об'єктів, які підлягають захисту в правовій системі. Сама

ідея природного права так і залишається лише абстрактною метою.

Поняття «захист» [1; 5] має багатовимірний, комплексний характер, спираючись на принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина, моделюючи єдину систему захисту права. Як об'єкти захисту, слід виділяти не тільки права людини, але і конкретизовані в реальних правовідносинах суб'єктивні права їх учасників. Правозахисна система покликана забезпечувати належне функціонування всього об'єктивного права, а не тільки його окремих приписів, якими б значимими вони не були. На наш погляд, найбільш точним буде визначення захисту права як однієї з підсистем охоронних заходів (поряд із юридичною відповідальністю), що становить єдину сукупність взаємопов'язаних спеціальних правових засобів, спрямованих на припинення конкретних порушень, на відновлення порушених приватних і публічних інтересів та (або) на забезпечення умов їх задоволення в інших формах.

Таким чином, категорія «правозахисна система» включає в себе в системному відношенні поняття «захист права» і «правозахисна політика держави». Об'єкт захисту найбільш доцільно розглядати з широких позицій, не обмежуючись інститутом прав людини, а розуміючи під ним також й інші елементи правового статусу особистості, а саме об'єктивне право. З урахуванням зазначених теоретичних засад видається можливим запропонувати таку структуру Концепції правозахисної політики в Україні: 1) вступна частина, в якій буде дана характеристика сучасного стану правозахисної системи держави за допомогою вказівки на найбільш «больові точки»; 2) основний текст Концепції. Його доцільно розділити на декілька розділів, а саме:

I. Загальні засади правозахисної політики держави.

II. Зміст правозахисної політики держави.

III. Основні напрями правозахисної політики держави.

IV. Пропозиції щодо вдосконалення правозахисної системи українського суспільства на центральному рівні.

V. Пріоритетні напрями розвитку правозахисної політики в регіонах.

Як основну мету правозахисної політики держави можна визнати здійснення на основі законодавства України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права захисту об'єктивного права, прав і свобод особистості, а також формування системи дієвих засобів

захисту права, створення та функціонування ефективної правозахисної системи, установлення режиму «правовий захищеності» приватних і публічних інтересів.

Зазначена мета, на нашу думку, конкретизується в таких завданнях правозахисної політики держави, як:

1) виявлення факторів і умов, що породжують правозахисні ризики;

2) створення концептуальних основ для формування єдиного правового поля у сфері правозахисної діяльності;

3) вибудовування ефективного механізму взаємодії та координації діяльності державних органів і установ у сфері здійснення правозахисної діяльності;

4) забезпечення належного правового механізму взаємодії державних органів і недержавних правозахисних організацій;

5) створення з урахуванням досвіду ряду європейських держав системи антикорупційного законодавства;

6) поліпшення матеріального забезпечення діяльності правоохоронної системи і недержавних правозахисних організацій;

7) моніторинг законодавства, що регулює правозахисну діяльність, із метою усунення його прогалин, колізій;

8) підвищення легітимності та відкритості правозахисної системи;

9) боротьба з корупційними проявами в органах і установах правозахисної системи;

10) розвиток недержавної складової частини правозахисної системи;

11) передача частини функцій щодо захисту права структурам та інститутам громадянського суспільства (наприклад, саморегульованим організаціям);

12) розробка правових основ подальшого контролю за результатами правозахисної діяльності;

13) концептуальне забезпечення вдосконалення системи правових засобів захисту права;

14) розвиток і дотримання принципів правої держави, гарантованих Конституцією України та загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права і міжнародними договорами;

15) підвищення якості здійснення правосуддя як основного державного інституту захисту прав особистості;

16) приведення правозахисної системи держави у відповідність із міжнародними стандартами;

17) правова освіта у сфері захисту прав;

18) вирішення спорів і конфліктів між громадянами, громадськими організаціями та державними органами, посадовими особами правовими засобами.

У Концепції повинні також бути відображені основоположні принципи формування і реалізації правозахисної політики держави [1], до числа яких віднесемо: принцип законності; пріоритету прав і основних свобод людини та громадянина; соціально-політичної зумовленості; наукової обґрунтованості; демократизму; урахування культурного чинника; гласності; узгодженості з міжнародними стандартами у сфері захисту права; свободи і самоврядування політичних та інших об'єднань громадян, місцевого самоврядування; свободи вираження думок і переконань; практичної орієнтованості та затребуваності (правозахисна політика в державі ґрунтується на детальному вивченні реального стану справ у сфері захисту права, функціонування правозахисної системи, формує свої пріоритети і визначає основні напрями, виходячи з потреб практики і зв'язку з нею).

Враховуючи наукові напрацювання [4; 5], як основні напрями формування та реалізації правозахисної політики в державі пропонуємо виділити: 1) правозахисну політику у сфері здійснення правосуддя; 2) у сфері протидії корупції; 3) у сфері взаємодії органів державної влади та неурядових правозахисних організацій; 4) у діяльності прокуратури; 5) у сфері захисту та забезпечення прав дітей; 6) у сфері захисту прав і законних інтересів підприємців і юридичних осіб; 7) у сфері створення системи дієвих правових гарантій і механізмів щодо забезпечення ефективного самозахисту своїх прав особистістю.

Останній напрям правозахисної політики в державі науковим співтовариством і на практиці часом не виокремлюється як самостійний. На наш погляд, це не сприяє вибудовуванню повноцінної та дієвої правозахисної системи в державі. Інструмент самозахисту повинен мати належний правовий статус поряд з іншими способами і засобами правозахисної діяльності. На жаль, нині самозахист у багатьох випадках не визнається державою як законний

засіб забезпечення власної безпеки особистості, захисту її власності, прав і свобод. Значну кількість проблем можна виділити у встановленні та реалізації й інших напрямів правозахисної політики в державі, але саме самозахист у вітчизняній правозахисній системі перебуває в найбільш нерозвинутому стані, не дозволяючи громадянам почуватися повноправними учасниками цієї системи.

Висновки і пропозиції. Отже, у статті запропоновано визначення поняття «правозахисна політика держави» та представлена умовна структура проекту концепції такої політики в Україні, яка ще потребує додаткового обговорення і розвитку. Аргументовано, що основне завдання концепції правозахисної політики держави полягає в забезпеченні системного і науково обґрунтованого бачення проблеми випереджаючого розвитку правозахисної системи суспільства у створенні ідейно-теоретичного фундаменту реалізації правозахисної функції Українською державою в умовах розбудови публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, 2010. 820 с.
2. Євсюков О.П. Роль адвокаційності в організаційному механізмі державного управління у сфері соціально-економічної безпеки. *Право та державне управління*. 2018. № 2. С. 61–66.
3. Лутковська В. «Виконання судового рішення є невід'ємною складовою фундаментального права – права на справедливий суд». URL: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2700:2013-05-23-06-46-02&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75.
4. Помаза-Пономаренко А.Л. Роль інституту президентської влади у сфері забезпечення національної безпеки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : електронний збірник наукових праць. 2019. № 1. URL: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.
5. Самофалова О.Ю. Перспективи державної політики в сфері правозахисту в умовах системної кризи влади в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць ДРІДУ НАДУ. 2014. № 3 (22). С. 45–56.

Лободенко Е. В. Концептуальные основы государственной правозащитной политики Украины в контексте развития публичного управления

Обосновано, что выполнение государством правозащитной и правоохранительной функций должно происходить с помощью системного определения субъектов, принципов, способов и т. п. Определено, что среди этих составляющих особое место занимает институциональная. Установлено, что она является публично-частным явлением и фактором совершенствования механизмов правозащитной государственной политики. Предложена концепция правозащитной политики государства.

Ключевые слова: государственная политика, механизм правозащиты, публично-частное явление, концепция.

Lobodenko K. V. Conceptual principles of the state rights organizational policy in Ukraine in the context of public administration development

The fact that the state's enforcement of human rights and law enforcement functions must be ensured with the help of consistent determination of subjects, principles, methods to it was grounded. It was determined that the special place among these components belongs to institutional element. It was defined that it is a public and private phenomenon, and a factor of improvement of the mechanisms of human rights state policy. The concept of human rights policy of the state was proposed.

Key words: state policy, mechanism of human rights, public and private phenomenon, concept.

УДК 35::351,354.1; 61::614.2,614.39; 351:614.2.

Д. О. Самофалов

кандидат медичних наук,
докторант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
головний спеціаліст відділу управління та контролю
якості медичної діяльності
Департаменту охорони здоров'я
Одеської обласної державної адміністрації

ЗАРУБІЖНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО КОМУНІКАЦІЙ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті здійснено аналіз зарубіжних наукових концептуальних підходів щодо комунікацій і комунікативних технологій у системі охорони здоров'я. Розглянуто проблеми комунікацій в контексті сучасних дослідницьких підходів, що дало змогу систематизувати та виокремити різні сторони комунікативної діяльності в системі охорони здоров'я.

Ключові слова: публічне адміністрування, охорона здоров'я, громадське здоров'я, комунікативні технології, комунікації в охороні здоров'я, комунікації в громадському здоров'ї, телемедичні технології.

Постановка проблеми. Всесвітня організація охорони здоров'я наголошує, що комунікації є складним, певною мірою не контрольованим і динамічним соціальним процесом [65; 71]. Комунікації мають дуже високий вплив на лікування, якість публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я та публічного здоров'я [65; 21; 26]. За образним висловом Enrico Coiera, «інформація є живим джерелом медичного обслуговування, а комунікаційна система – серце, що його качає» [17].

Досягнення зарубіжних фахівців демонструє ґрунтовні наукові концептуальні підходи до комунікацій у системі охорони здоров'я, які лягли в основу сучасної практики комунікативної діяльності у сфері охорони здоров'я [31; 34; 39]. Окреме місце посідають проблеми комунікативної діяльності публічного адміністрування охороною здоров'я [55; 56; 75]. Зокрема, це стосується таких складників комунікативної діяльності, як: спілкування (між організаційними структурами, медичними працівниками, з пацієнтами, з суб'єктами державного управління, з громадськістю тощо); інформування; збір, доставка, збереження та використання інформації (у т. ч. медичної); пропаганда здорового образу життя та безпечного поведіння; підвищення кваліфікації медичних працівників, суб'єктів державного управління; статистика; взаємодія з громадськістю, бізнесом та органа-

ми влади (у т. ч. й у розробці пропозицій правових актів) [53]. Основою досліджень є теорія комунікацій, теорія діяльності та теорія мотивації [48].

На відміну від зарубіжних науковців і практиків, у вітчизняній науково-практичній діяльності у сфері медицини спостерігається спрямованість на дослідження організаційно-функціональних особливостей діяльності органів виконавчої влади, які опікуються проблемами охорони здоров'я, а також дослідження щодо політики в сфері охорони здоров'я, модернізаційних процесів у ній. Є багато досліджень щодо запровадження електронної медицини, які розглядаються як форма комунікацій і взаємодії. Вітчизняні дослідження комунікацій у сфері охорони здоров'я практично відсутні та не виокремлюються концептуальні підходи у цій площині. Недостатня кількість специфічної інформації щодо якості комунікативних сервісів у сфері охорони здоров'я та громадського здоров'я створюють необхідність ретельного вивчення зарубіжного досвіду, огляд компонентів комунікації, включаючи основні концепти комунікативних каналів, служб, сервісів, пристроїв і моделей залучення усіх учасників процесу. У світі реформи охорони здоров'я в Україні, коли старі патерналістичні підходи до лікування витісняються моделлю, у якій пацієнт постає як суб'єкт, а не об'єкт медичних втручань, комунікація та комунікативні технології стають критичними. Саме

тому у статті акцент зроблено на зарубіжні наукові концептуальні підходи. Аналіз зарубіжних наукових джерел дає можливість виокремити проблеми відмінності розуміння комунікацій у зарубіжній і вітчизняній науці. У зарубіжній літературі йдеться здебільшого про запровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (Burney, 2010; Martinez-Lopez, 2016; Mosa, 2012; Gagnon, 2012) [2; 6; 51; 69] і їх можливостей підвищити ефективність всіх сторін комунікативної діяльності в сфері охорони здоров'я (Goyder, 2015; Mujezinovic, 2010) [27; 59]. Так, Calderónта Beltrán визначають комунікації як фундаментальний інгредієнт практично кожного елементу охорони здоров'я та громадського здоров'я. Вони стверджують, що комунікації в сфері охорони здоров'я – це динамічний процес, який у будь-який момент може бути прийнятним або неприйнятним для різних груп акторів, які виступають споживачами та користувачами медичної інформації. Проте автори констатують, що вимірювання стану комунікацій у сфері охорони здоров'я є складним і погано визначеним процесом [12].

Медична комунікація – це переплетення державної політики у сфері охорони здоров'я (стратегічних планів, законів, судочинства) [41; 50; 58], інституційних директив (нагляду за наданням медичної послуги) [60; 62], структури охорони здоров'я (географічного розподілу, доступу до медичних послуг, професійної освіти, пріоритетів у галузі досліджень) [33; 40; 42], процесу охорони здоров'я (розподілу послуг, інформації та місця її поширення, цільових програм навчання, міжособистісних і міжгрупових відносин) [43] та етносоціальних реалій (мовознавства, вірувань у здоров'я, соціально-економічного стану та грамотності) [55; 69], що впливає на використання медичних послуг, задоволення, комплаєнс і стан публічного здоров'я на національному та громадському рівні [37; 65]. Серед багатьох авторів панує думка, що задля узгодження взаємодії усіх елементів комунікації у сфері охорони здоров'я необхідно сформулювати єдину політику та стратегію комунікації в охороні здоров'я, приймаючи єдині стандарти, завдяки яким пацієнт зможе отримати кваліфіковану допомогу у будь-якому закладі країни та в будь-якій країні [16; 35; 56].

Мета статті – вивчення зарубіжних науково-практичних зарубіжних наукових концептуальних підходів щодо комунікацій у сфері охорони здоров'я. Стаття стосується питань

комунікацій у публічному адмініструванні системи охорони здоров'я. Завдання статті – на підставі аналізу зарубіжних джерел виокремити основні елементи системи комунікацій у сфері охорони здоров'я й окреслити зміст комунікацій у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Неефективна комунікація може бути критичною для пацієнта, близько 80% серйозних медичних помилок було допущено через порушення комунікації [40; 36; 17]. У дослідженні групи CRICO було виявлено 1 744 смерті пацієнтів, пов'язані з порушенням комунікації [36], в огляді, представленому Coiera, з 14 000 смертей у лікарнях помилки комунікацій зустрічалися вдвічі частіше, ніж помилки через неадекватну медичну допомогу [17]. Причому порушення комунікації відмічалось як між пацієнтом і медичними працівниками [4; 5; 18; 44], так і між медичними працівниками [15; 19; 46]. Ряд авторів, такі як Mothabeng, Kures наголошують, що ще гірша ситуація спостерігається в лабораторній справі, окрім комунікаційних проблем персоналу з пацієнтом і між собою, виникають порушення комунікації між лабораторією та лікувальним закладом, який доправив пацієнта [68; 45].

На думку ряду авторів [3; 24; 49], необхідно створити комунікаційну політику на всіх рівнях: Kohn і співавтори розглядають на глобальному рівні [64], Aqil Burney – національному [6], Bergstresser – регіональному [9] та рівні окремих медичних установ.

Так, Aqil Burney [6] зазначає, що національні системи охорони здоров'я мають великі можливості для поліпшення, забезпечуючи кращі, надійні та безпечні послуги пацієнтам, лікарям, персоналу та іншим зацікавленим сторонам у межах лікарні, а також віддаленим пацієнтам, де відсутня фізична інфраструктура охорони здоров'я [6]. На його думку, дуже важливо визначити стратегічні цілі та бажану короткострокову та довгострокову перспективу.

Важливою відмінністю є використання зарубіжними науковцями та практиками категоріального апарату щодо комунікацій, який відрізняється від вітчизняного. Bernhardt використовує такі категорії, як «комунікація громадського здоров'я», «комунікація громадської охорони здоров'я», «комунікація ліквідації медичної неграмотності», «комунікація здорового способу життя» (Bernhardt, 2004; Don Nutbeam, 2005) [10; 61].

Richards розділяє комунікації на комунікації віч-на-віч і дистанційні за допомогою сучасних

цифрових технологій [29]. В огляді статей щодо промоції здорового способу життя зазначено, що обидва підходи доволі успішні [29]. Однак із сучасної літератури важко визначити, який зі способів комунікації дає більш вагомий результат за менших затрат [29].

Втім, Reid акцентує увагу саме на сучасних можливостях підвищити ефективність комунікацій (Reid, 2005), зазначаючи, що багато галузей промисловості намагалися використовувати інформаційно-комунікаційні системи замість операцій у ручному режимі [11]. На їх думку, не слід звужувати комунікаційні системи лише до електронного обліку. Автори впевнені, що інформаційні та комунікаційні системи можуть забезпечувати миттєвий доступ до інформації, включаючи інформацію про пацієнта (дані про лабораторні показники, поточні діагнози, ліки), інституційну інформацію (схеми стійкості до різних антибіотиків), підтримку прийняття рішень у реальному часі (можливі взаємодії ліків, схеми дозування), підтримку спостереження за практикою (скринінгові тести, рекомендовані пацієнту) та дані про здоров'я населення (епідеміологічні дослідження, спостереження за хворобами, біологічними наслідками).

Russell і співавтори розглядають інформаційно-цифрові технології для використання у широких комунікаціях із громадськістю [66], Murray і співавтори досліджують їх використання у спілкуванні з пацієнтами [20], а Gouder – з лікарями [27]. Окремим типом комунікацій виступає телемедицина та телеметричні консультації [23; 38; 70; 73].

Широкі комунікації з громадськістю забезпечені завдяки мас-медіа, які щільно інтегровані в комунікації громадського здоров'я. Комунікації громадської охорони здоров'я можуть виступати як частиною адвокації політики в сфері охорони здоров'я, так і потужним освітнім інструментом. На думку групи дослідників, медичні повідомлення можна розділити на групи: повідомлення, в яких наголошується на важливості вибору здорового та безпечного способу життя (використання паска безпеки, здорової дієти), запобігання хвороб (вакцинація, контроль артеріального тиску), медичні новини (нові препарати, способи лікування) [27; 66].

Однак, за даними Clement і співавторів, наведених в огляді 22 досліджень щодо залучення мас-медіа, результати дуже відрізняються від вираженого позитивного ефекту до повної відсутності такого [52]. Таким чином, доказова

база щодо залучення мас-медіа до проведення політики охорони здоров'я, громадського здоров'я та громадської охорони здоров'я залишається не достатньою.

DonNutbeam розглядає ліквідацію медичної неграмотності як новий концепт у промоції публічного здоров'я та зазначає, що ставлення громадськості до цього напрямку може бути недостатньо серйозним [61]. На думку Pleasant і McKinney, для ліквідації медичної неграмотності мас-медіа мають дуже великий вплив [63]. Але автори зазначають, що будь-яка з вивчених систем ліквідації медичної неграмотності є неповною або недостатньою.

На думку Freimuth, особливим типом комунікації через мас-медіа є використання соціальних мереж, бо це дає можливість кінцевому користувачу інформації активно долучитися до обговорення, що є необхідним елементом будь-якої комунікації [30].

На жаль, у науковій літературі не висвітлене місце громадських обговорень у сфері охорони здоров'я, що робить це питання дещо однобоким.

У роботі Lingard і співавторів вивчені помилки, які приводять до небажаних наслідків у пацієнтів, і зазначено, що 30,4% із них були пов'язані з комунікативними помилками медичного персоналу [19].

Широко використані запозичання комунікативних стратегій з інших галузей: так, Haynes і співавтори висвітлюють позитивний досвід чек-лістів у хірургічній практиці, які продемонстрували свою ефективність в авіації для максимального запобігання людському фактору [1].

Schmalenberg і Kramer виявили три важливі комунікативні особливості в роботі з медичними сестрами, а саме задоволеність середнього медичного персоналу, коли до них ставляться як до «рівних, але інших»; інституційну культуру; очікування, що медсестри підтримують компетентність [67].

Ще одним сучасним інструментом спілкування між медичним персоналом є телемедицинські технології [28; 42; 60; 62]. Canfield і співавтори зазначають, що з 2010 р. телемедицинські та телеметричні комунікаційні технології переживають бурхливий розвиток у сфері охорони здоров'я [13; 57]. Flodgren і співавтори стверджують, що телемедицинські технології дають можливість налагодити зв'язок між пацієнтом та усіма акторами медичного процесу, це інструмент вертикальної інтеграції усіх рівнів

медичної допомоги: екстреної медичної допомоги, первинки, вторинки та високоспеціалізованої допомоги [38].

У дослідженні Gilligan зазначено, що, за результатами опитування, 98,5% пацієнтів, 89% лікарів, 76% медичних сестер і 91% співробітників швидкої допомоги вбачали серйозний потенціал аудіовізуального зв'язку між догоспітальною ланкою та персоналом Emergency Department [73].

За даними Canfield і співавторів [13], дуже позитивно сприймають впровадження телемедичних і телеметричних комунікативних технологій у практиці інтенсивної терапії. За статистичними даними, 10% ліжок інтенсивної терапії в США включені до телемедичної мережі [22; 47].

Комунікація між лікарем і пацієнтом є, мабуть, найголовнішою в наданні високоякісної медичної послуги [74].

J.F. Ната співавтори наголошують, що комунікації між лікарем і пацієнтом віч-на-віч, насамперед, стосується професійних лікарських компетенцій щодо збору інформації для встановлення правильного діагнозу та вибору відповідної тактики лікування [32]. На думку Duffy та співавторів, базові комунікативні навички, отримані в медичному виші, не є достатніми для підтримання якісної комунікації та потребують постійного вдосконалення [7]. Douglas і Drossman пропонують введення гайдлайнів із комунікації, які можуть бути застосовані на рівні лікувального закладу [25]. Veldhuijzen та співавтори відзначають, що комунікаційні гайдлайни між лікарем і пацієнтом дуже ефективні для самопідготовки лікарів [14].

Однак у доступній літературі щодо запровадження гайдлайнів не вивчено питання їх оптимальної структури [72]. Mayer [54] і Bannert [8] було показано, що текст настанов, який має зрозумілу структуру, легше запам'ятати та впровадити в практику, що є основою стандарту Належної Клінічної Практики (Good clinical practice).

За даними Veldhuijzen, існує високий ризик, що пацієнти проігнорують невербальну інформацію [14]. У роботі Johnson і співавтори порівнювали вплив інформації отриманої за допомогою невербальних засобів і поєднання вербальних із невербальними [76]. Авторами виявлено, що пацієнти, котрі отримали інформацію вербально та невербально, показали більш високий комплаєнс, ніж ті пацієнти, які отримали її тільки за допомогою письмових

або цифрових технологій [76]. З погляду Murray і співавторів, найкращою стратегією в підтримці пацієнтів із хронічною патологією виявилися комунікації за допомогою предназначених комп'ютерних програм, що звільняло лікаря від зайвої роботи та дало можливість автоматизувати комунікації з пацієнтом [20].

Висновки і пропозиції. Аналіз зарубіжних літературних та інформаційних джерел дозволив виокремити такі сторони комунікативної діяльності у сфері охорони здоров'я: політику в сфері охорони здоров'я, лікарів, медичних сестер та інших працівників; медичні заклади; громадськість; населення; органи публічного управління й адміністрування, самих публічних управлінців та адміністраторів; бізнес; політики; дослідників.

Узагальнення ключових позицій зарубіжних спеціалістів щодо ролі і значення комунікацій у сфері охорони здоров'я дозволило виділити основні складові частини діяльності у сфері охорони здоров'я, результативність яких залежить від використання сучасних форм комунікацій для лікарів, населення, пацієнтів і суб'єктів публічного управління й адміністрування. Зокрема, для лікарів важливі: побудова системи зворотного зв'язку пацієнтів з лікарями; створення системи спілкування між фахівцями; вербальна та невербальна комунікація віч-на-віч у кабінеті лікаря та дистанційно; створення основи комунікаційних зв'язків через мережу; підтримка прийняття рішень у реальному часі; постійний моніторинг стану пацієнтів; терапевтичне втручання у домашніх умовах; проведення епідеміологічних досліджень і спостережень за здоров'ям населення; використання ІКТ у багатьох аспектах загального догляду; зменшення кількості рецидивів.

Сучасні комунікації в сфері охорони здоров'я сприяють поліпшенню здоров'я населення шляхом: інформування та навчання населення, обговорень особистого характеру; подолання упередженого ставлення населення до будь-якої проблеми чи стану (через вплив мас-медіа); поширення інформації щодо здоров'я та різних форм взаємодії з лікарями та медичними закладами; впливу та мотивування щодо самостійності в збереженні власного здоров'я.

Пацієнтам сучасні комунікаційні технології дають можливість: самостійно проводити терапію захворювань; отримувати постійну підтримку від лікаря; встановлювати та постійно підтримувати відносини з лікарем.

Для публічних управлінців та адміністраторів, у т. ч. адміністраторів медичних закладів, це: доступність лікарів скрізь і одночасно; скорочення витрат; формування системи громадського здоров'я, ліквідація медичної неграмотності, завдяки чому населення активно піклуватиметься про власне здоров'я та здоровий спосіб життя; системне проектування команди, встановлення та підтримка відносин; покращення ефективності комунікацій; залучення штучного інтелекту до лікувальної практики; покращення загальної якості послуг охорони здоров'я; регулювання непередбачуваних впливів на динаміку робочого процесу й охорону здоров'я; формування системи комунікації громадського здоров'я (масові та мовленнєві зв'язки, медична освіта, маркетинг, журналістика, зв'язки з громадськістю, психологія, інформатика, епідеміологія); формування громадської охорони здоров'я (охорона здоров'я через зміни на всіх рівнях впливу шляхом підвищення обізнаності, рівня знань, формування настроїв і зміни поведінки населення); формування комунікації участі у здоров'ї (спільне прийняття рішень, орієнтованих на людину щодо догляду, поліпшення досвіду, стану медичної грамотності); надання медичних послуг і медичної допомоги з використанням ІКТ; обробка, збереження й обмін інформацією (медичні записи EMR, EHR, CPR); збільшення кількості пацієнтів за рахунок використання ІКТ.

Такий широкий спектр складників сучасної комунікації у сфері охорони здоров'я повністю відповідає складникам діяльності у цій сфері та залежить від загальної політики в сфері охорони здоров'я та публічного здоров'я.

Результати аналізу й узагальнення зарубіжних досліджень комунікацій у сфері охорони здоров'я продемонстрували, що комунікації в публічному адмініструванні стосуються більш широких питань і проблем організації системи (або моделі) охорони здоров'я. Від цієї системи залежить весь спектр комунікацій із населенням, пацієнтами, бізнесом, політиками, дослідниками. Попри те, що сфера охорони здоров'я – це поняття ширше, ніж публічне адміністрування охорони здоров'я, комунікації є елементом забезпечення діяльності саме останнього. Комунікації у сфері охорони здоров'я є відображенням того, як сформована модель комунікативної діяльності в публічному адмініструванні охороною здоров'я. Отже, перспективи подальших розвідок стосуватимуться

вужчого дослідження комунікацій задля забезпечення діяльності в публічному адмініструванні охорони здоров'я та переходу їх на рівень окремого виду діяльності.

Список використаної літератури:

1. A surgical safety checklist to reduce morbidity and mortality in a global population / A.B. Haynes, T.G. Weiser, W.R. Berry et al. *N Engl J Med*. 2009. № 360. P. 491–499.
2. Abu Saleh Mohammad Mosa, Illhoi Yoo. A Systematic Review of Health care Applications for Smartphones. *Medical Informatics and Decision Making*. 2012. № 12. P. 67–76.
3. Achieving polio eradication: a review of health communication evidence and lessons learned in India and Pakistan / R. Obregón, K. Chitnis, C. Morry et al. *Bull World Health Organ*. 2009. № 87. P. 624–630.
4. Aghabarari M., Mohammadi I. Barriers to Application of Communication Skills by Nurses in Nurse-Patient Interaction. Nurses and Patients' Perspective. *Iranian Journal of Nursing*. 2009. № 22. P. 19–31.
5. Ammentorp J., Sabroe S. The effect of training in communication skills on medical doctors and nurses self-efficacy: A randomized controlled trial. *Patient Education and Counseling*. 2007. № 66 (3). P. 270–277.
6. Aqil Burney, Nadeem Mahmood. Information and Communication Technology in Healthcare Management Systems: Prospects for Developing Countries. *International Journal of Computer Applications*. 2010. P. 321–329.
7. Assessing competence in communication and interpersonal skills: the Kalamazoo II report / F.D. Duffy, G.H. Gordon, G. Whelan et al. *Acad Med*. 2004. № 6. P. 495–507.
8. Bannert M. Managing cognitive load – recent trends in cognitive load theory. *Learn Instr*. 2002. № 12. P. 139–146.
9. Bergstresser S. Health Communication, Public Mistrust, and the Politics of "Rationality". *The American Journal of Bioethics*. 2015. № 15. P. 57–59.
10. Bernhardt J. Communication at the core of effective public health. *Am J Public Health*. 2004. № 12. P. 2051–2053.
11. Building a Better Delivery System: A New Engineering and Health Care Partnership / P.P. Reid, W.D. Compton, J.H. Grossman. *National Academies Press*. 2005. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK22862> (дата звернення: 28.10.2018).
12. Calderón J.L., Beltrán R.A. Pitfalls in health communication: healthcare policy, institution, structure, and process. *Med Gen Med*. 2004. № 6. P. 15–22.

13. Canfield C., Galvin S. Bedside Nurse Acceptance of Intensive Care Unit Telemedicine Presence. *Crit Care Nurse*. 2018. № 6. P. 1–4.
14. Characteristics of communication guidelines that facilitate or impede guideline use: a focus group study / W. Veldhuijzen, P.M. Ram, T. van der Weijden et al. *Fam Pract*. 2007. URL: <https://doi.org/10.1186/1471-2296-8-31> (дата звернення: 12.12.2018)
15. Childress S.B. Team Communication: It's About Patient Safety. *Journal of Oncology Practice*. 2015. № 11. P. 23–25.
16. Clements M.A., Staggs V.S. A Mobile App for Synchronizing Glucometer Data: Impact on Adherence and Glycemic Control Among Youths With Type 1 Diabetes in Routine Care. *J Diabetes Sci Technol*. 2017. № 11. P. 461–467.
17. Coiera E. Communication Systems in Healthcare. *ClinBiochemRev*. 2006. P. 89–98.
18. Communication Barriers Perceived by Nurses and Patients / R. Norouzinia, M. Aghabarari, M. Shiri et al. *Global journal of health science*. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4954910/> (дата звернення: 05.11.2018).
19. Communication failures in the operating room: An observational classification of recurrent types and effects / L.S. Lingard, S. Espin, G. Whyte et al. *Qual Saf Health Care*. 2004. № 13. P. 330–334.
20. Computer-based programmes (“Interactive Health Communication Applications”) for people with chronic disease / E. Murray, J. Burns, S. See Tai et al. 2005. DOI: 10.1002/14651858.CD004274.pub4 (дата звернення: 06.11.2018).
21. Dunleavy P. Hood C. From old public administration to new public management. *Journal Public Money & Management*. 1994. № 14. P. 9–16.
22. DellaMea V. What is e-health: the death of telemedicine? *Journal of medical Internet research*. 2001. № 3. P. 33–38.
23. Seven years of telemedicine in Médecins Sans Frontières demonstrate that offering direct specialist expertise in the frontline brings clinical and educational value / Delaigue S, Bonnardot L, Steichen O. et al. *Journal of Global Health*. 2018. № 8 (2). P. 2–4.
24. Draper M., Hill S. The role of patient satisfaction surveys in a national approach to hospital quality management. Canberra : Australian Government Publishing Service. 1996. URL: www.healthissuescentre.org.au/documents/detail.chtml?filename_num=226730 (дата звернення: 06.11.2018).
25. Drossman D.A. Guidelines for Improving Communication Skills and the Patient-Doctor Relationship. URL: <https://www.med.unc.edu/gi/faculty-staff-website/teaching/conferences/archives/fgid-conference-archives/guidelines-for-improving-communication-skills-and-the-patient-doctor-relationship> (дата звернення: 12.10.2018).
26. Eggers W.D., Schatsky D., Viechnicki P. AI-augmented government Using cognitive technologies to redesign public sector work. URL: <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/focus/cognitive-technologies/artificial-intelligence-government.html> (дата звернення: 11.11.2018).
27. Email for clinical communication between health-care professionals / C. Goyder, H. Atherton, M. Car et al. *Cochrane Database of Systematic Reviews*. 2015. URL: <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD007979.pub3/full> (дата звернення: 05.10.2018).
28. Expansion Of Telestroke Services Improves Quality Of Care Provided In Super Rural Areas / D. Zhang, G. Wang, W. Zhu et al. *Health Affairs (Millwood)*. 2018. № 12. P. 2005–2013.
29. Face-to-face versus remote and web 2.0 interventions for promoting physical activity / J. Richards, M. Thorogood, M. Hillsdon et al. *Cochrane Database of Systematic Reviews*. 2013. URL: <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD010393.pub2/full> (Дата звернення: 06.11.2018).
30. Freimuth O., Vicki S., Crouse-Quinn S. The Contributions of Health Communication to Eliminating Health Disparities. *American Journal of Public Health*. 2004. № 12. P. 2053–2055.
31. Gooch K. The chronic problem of communication: Why it's a patient safety issue, and how hospitals can address it. URL: <https://www.beckershospitalreview.com/quality/the-chronic-problem-of-communication-why-it-s-a-patient-safety-issue-and-how-hospitals-can-address-it.html> (дата звернення: 09.12.2018).
32. Ha J.F. Longnecker N. Doctor-patient communication: a review. *Ochsner Journal*. 2010. № 1. P. 38–43.
33. Hood C. Dixon R. What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance An int J of Policy, Administration and Institutions*. 2015. № 28. P. 265–267.
34. Hughes O. E. Public Management and Administration: an Introduction. London : Macmillan International Higher Education, 2018. 373 p.
35. Informatie over Huisartsenzorg. URL: <https://www.zorgprisma.publiek.nl/producten/huisartsenzorg/> (дата звернення: 13.10.2018).
36. Institute for Safe Medication Practices: Medication safety alert. Intimidation: Practitioners speak up about this unresolved problem. URL: www.ismp.org/MSAarticles/IntimidationPrint.htm (дата звернення: 06.11.2018).
37. Interactive Health Communication Applications for people with chronic disease / E. Murray, J. Burns, S. See Tai et al. *Cochrane Database of Systematic Reviews*. URL: <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD004274.pub4/abstract> (дата звернення: 18.11.2018).

38. Interactive telemedicine: effects on professional practice and health care outcomes / G. Flodgren, A. Rachas, A. J. Farmer et al. *Cochrane Database of Systematic Reviews*. URL: <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD002098.pub2/full> (дата звернення: 22.09.2018).
39. Ishikawa H., Kiuchi T. Health literacy and health communication. *BiopsychosocMed*. 2010. № 4. P. 18–22.
40. Joint Commission Center for Transforming Healthcare Releases Targeted Solutions Tool for Hand-Off Communications. URL: https://www.jointcommission.org/assets/1/6/tst_hoc_persp_08_12.pdf (дата звернення: 22.09.2018).
41. Jones L.R., Thompson F., Zumeta W. Public management for the new millennium: developing relevant and integrated professional curriculum. *International Public Management Review*. 2001. № 2. P. 23–43.
42. Kamsu-Foguem B. Systemic modeling in telemedicine. *La Recherche Européenne en Télémédecine*. 2014. № 3. P. 57–65.
43. Kohn L.T., Corrigan J.M., Donaldson M.S. To Err is Human: Building a Safer Health System. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK225182/> (дата звернення: 22.09.2018).
44. Kripalani S., LeFevre F., Phillips C.O. Deficits in communication and information transfer between hospital-based and primary care physicians: Implications for patient safety and continuity of care. *J Am Med Assoc*. 2007. № 7. P. 831–841.
45. Kurec A., Wyche K. L. Institute for quality in laboratory medicine series-controversies in laboratory medicine: nursing and the laboratory: relationship issues that affect quality care. *Med Gen Med*. 2006. № 8. P. 52–59.
46. Leonard M., Graham S., Bonacum D. The human factor: The critical importance of effective teamwork and communication in providing safe care. *Qua ISaf Health Care*. 2004. № 13. P. 85–90.
47. Lilly C., Thomas E. Tele-ICU: experience to date. *Journal Intensive Care Med*. № 1. P. 16–22.
48. Milakovich M.E., Gordon G.J. Public Administration in America 11th Edition. Boston, USA : Wadsworth Cengage Learning, 2013. 672 p.
49. Mandl K.D., Kohane I.S., Brandt A.M. Electronic Patient Physician Communication: Problems and Promises. *Annals of Internal Medicine*. 1998. № 129. P. 495–500.
50. Marume S.B. Meaning of Public Administration. *Journal of Research in Humanities and Social Science*. 2016. № 4. P. 15–20.
51. Martinez-Lopez L. Technology Opportunities: Implementation of Deployment Health Policy in Operational Theaters. URL: <https://www.cso.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-MP-HFM-108> (дата звернення: 18.09.2018).
52. Mass media interventions for reducing mental health-related stigma / S. Clement, F. Lassman, E. Barley et al. URL: <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD009453.pub2/media/CDSR/CD009453/CD009453.pdf> (дата звернення: 11.12.2018).
53. Matthews K. Health Care's Communication Problem. URL: <https://healthcareinamerica.us/health-cares-communication-problem-61aaf3ca1ed2> (дата звернення: 12.10.2018).
54. Mayer R.E. Learning and instruction 2003. New York : Taylor & Francis, 2011. 38 p.
55. Meribole E.C. The Nigerian health information system policy review of 2014: the need, content, expectations and progress. *Health Info Library Journal*. 2015. № 35. P. 285–297.
56. Millennium Development Goals. URL: <http://www.un.org/millenniumgoals/> (дата звернення: 12.09.2018).
57. Moor J. The Dartmouth College Artificial Intelligence Conference: The Next Fifty Years. *AI Magazine*. 2006. № 4. P. 87–92.
58. Moving to a strong(er) community health system: analysing the role of community health volunteers in the new national community health strategy in Malawi. URL: https://gh.bmj.com/content/3/Suppl_3/e000996 (дата звернення: 05.10.2018).
59. Mujezinovic F. Different communication strategies for disclosing results of diagnostic prenatal testing. URL: <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD007750.pub2/full> (дата звернення: 19.10.2018).
60. National eHealth Strategy Toolkit. URL: <https://www.who.int/ehealth/publications/overview.pdf> (дата звернення: 22.11.2018).
61. Nutbeam D. Health literacy as a public health goal: a challenge for contemporary health education and communication strategies into the 21st century. *Health PromotInt*. 2000. № 15. P. 259–267.
62. Olaniyan O.M., Adegboye M.A., Adebimpe E. Electronic Health Technology and its Application Area: A Review. *Advances in multidisciplinary & Scientific research*. 2017. № 3. P. 125–130.
63. Pleasant A., McKinney J. Coming to consensus on health literacy measurement: An online discussion and consensus-gauging process. *Nursing Outlook*. 2011. № 2. P. 95–106.
64. Preparing the Environment for Internet-Derived Technologies / D. Kohn, G.F. Murphy, M.A. Hanken et al. *Electronic Health Records*. 1999. № 7. P. 144.
65. Rimal R.N., Lapinski M.K. Why health communication is important in public health. *Bull World Health Organ*. 2009. № 4. P. 247.
66. Russell G., Robertson M.D., Currey L. How to Make the Media Your Public Health Partner. Your local media can help you promote good health care to your entire community. *Fam PractManag*. 2004. № 5. P. 40–42.

67. Schmalenberg C., Kramer M. Essentials of a productive nurse work environment. *NursRes*. 2008. № 1. P. 2–13.
68. Strengthening Laboratory Management Towards Accreditation: The Lesotho experience / D. Mothabeng, T. Maruta, M. Lebina et al. *African journal of laboratory medicine*. 2012. № 1. P. 9–12.
69. Systematic Review of Factors Influencing the Adoption of Information and Communication Technologies by Healthcare Professionals / M. Gagnon, M. Labrecque, M. Desmartis et al. *Journal Medical System*. 2012. № 36. P. 241–277.
70. Telemedicine in pre-hospital care: a review of telemedicine applications in the pre-hospital environment / A. Amadi-Obi, P. Gilligan, N. Owens et al. *Int J EmergMed*. 2014. № 7. P. 29–37.
71. The role of WHO in public health. URL: <https://www.who.int/about/role/en/> (дата звернення: 17.11.2018).
72. Time Trends and Payer Differences in Lengths of Initial Hospitalization for Preterm Infants, Arkansas 2004–2010 / S. Ounpraseuth, J.M. Bronstein, C.H. Gauss et al. *American Journal of Perinatology*. 2014. № 1. P. 33–42.
73. The Doctor Can See You Now: A Key Stakeholder Study Into The Acceptability Of Ambulance Based Telemedicine / P. Gilligan, A. Houlihan, A. Bennett et al. *Irish medical journal*. 2018. № 111. P. 34–38.
74. Using telepresence for social connection: views of older people with dementia, families, and health professionals from a mixed methods pilot study / W. Moyle, C. Jones, T. Dwan et al. *Aging Ment Health*. 2018. № 17. P. 1–8.
75. Vigoda E. Change-oriented organizational citizenship behavior in public administration: The power of leadership and the cost of organizational politics. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011. № 22. P. 573–596.
76. Written and verbal information, compared to verbal information only, for people being discharged from hospital. URL: https://www.cochrane.org/CD003716/COMMUN_written-and-verbal-information-compared-to-verbal-information-only-for-people-being-discharged-from-hospital (дата звернення: 17.11.2018).

Самофалов Д. А. Зарубежные концептуальные подходы к коммуникациям в системе здравоохранения

В статье произведен анализ зарубежных научных концептуальных подходов к коммуникации и коммуникативным технологиям в системе здравоохранения. Рассмотрены проблемы коммуникаций в контексте современных исследовательских подходов, что дало возможность систематизировать и выделить различные стороны коммуникационной деятельности в системе здравоохранения.

Ключевые слова: публичное администрирование, здравоохранение, общественное здоровье, коммуникативные технологии, коммуникации в здравоохранении, коммуникации в общественном здоровье, телемедицинские технологии.

Samofalov D. O. Conceptual approaches to communications in health care in foreign scientific literature

The article contains analysis of foreign scientific conceptual approaches to communications and communication technologies in the health care system. The problems of communication in the context of modern research approaches were considered, which made it possible to systematize and distinguish the different aspects of communicative activities in the health care system.

Key words: public administration, healthcare, public health, communication technology, communication in public health, public health communication, telemedicine technology.

УДК 316.776:004.73

Т. В. Сивак

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК СПРОМОЖНОСТЕЙ У СФЕРІ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ: ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

У статті на підставі аналізу стратегій, концепцій і доктрин визначено, що розвиток стратегічних комунікацій є одним із пріоритетних напрямів у контексті реформування державного управління. Охарактеризовано сутність стратегічних комунікацій, їх складники та сформульовано принципи стратегічних комунікацій у публічному управлінні. На підставі аналізу комунікаційних структур міністерств встановлено, що стан організаційного забезпечення впровадження стратегічних комунікацій визначається структурним і нормативно-правовим дисбалансом. Відповідно до визначеної мети в статті сформульовано низку практичних рекомендацій органам влади щодо розвитку їх спроможностей у сфері стратегічних комунікацій.

Ключові слова: стратегічні комунікації, принципи стратегічних комунікацій, сфера стратегічних комунікацій, розвиток спроможностей.

Постановка проблеми. Потреба в новому підході до комунікації державних структур в Україні виникла внаслідок низки чинників, таких як: стрімкий розвиток інформаційних технологій, проведення широкомасштабних інформаційних воєн, неефективність державної інформаційної політики, відсутність державної комунікативної політики, недосконалість законодавства стосовно регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері, недостатній рівень медіа-культури та інформаційної грамотності суспільства, нераціональне використання комунікаційного потенціалу державного управління. Це сприяло зниженню рівня довіри до суспільних інститутів – за даними соціологічної служби Центру Разумкова, у березні 2019 р. найбільший рівень недовіри висловлено Верховній Раді України – 82%, Уряду України – 74%, Президенту України – 69% [21]. У зв'язку з цим важливим завданням для органів публічного управління на найближчу перспективу є налагодження ефективних усесторонніх внутрішніх і зовнішніх комунікацій і перехід від моделі «інформування» до концепції «комунікування», тобто сучасного двостороннього механізму публічного діалогу, в якому держава та суспільство виступають рівноправними партнерами у досягненні стратегічних цілей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями розвитку спроможностей у сфері стратегічних комунікацій, удосконаленню

стратегічного управління, дослідженню міжнародного досвіду з використання стратегічних комунікацій займалися вітчизняні і зарубіжні науковці, зокрема: А. Баровська [2], С. Богданов [4], Р. Брукс [24], В. Віто [28], В. Ліпкан [9], О. Нижник [10], К. Пауль [27], Г. Почепцов [12], котрі заклали суттєве підґрунтя для дослідження спроможностей органів влади у сфері стратегічних комунікацій в Україні. Також в основу статті було покладено аналіз низки стратегій, концепцій і доктрин, що регулюють сфери інформаційної, кібер-, національної безпеки [14–18], визначають стратегічні вектори розвитку держави [1; 6; 13; 19; 22; 23] та регулюють питання реформування комунікацій у публічному управлінні [5; 8; 20].

Мета статті полягає в дослідженні організаційно-функціонального забезпечення розвитку стратегічних комунікацій в Україні та спроможності органів публічної влади до запровадження та використання інструментів стратегічних комунікацій у досягненні стратегічних цілей розвитку держави, розробці практичних рекомендацій.

Виклад основного матеріалу. В Україні на державному рівні вперше про стратегічні комунікації було зазначено в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [19], схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 після ратифікації Угоди про асоціацію з ЄС [23], у контексті програми популяриза-

ції України у світі та просування національних інтересів у світовому інформаційному просторі. Головна мета програми – формування довіри до України, зміцнення національної безпеки і відновлення територіальної цілісності, а завдання – формування її позитивного іміджу. Стратегією передбачалося, що реалізація програми забезпечуватиметься шляхом посилення інституційної спроможності для здійснення міжнародних стратегічних комунікацій; синергії зусиль органів влади, бізнесу та громадськості, комунікації щодо успіху реформ і перетворень, формування і просування бренд-меседжів про Україну тощо.

Офіційного визначення цей термін набув у Воєнній доктрині України [15], схваленій Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015, де зазначено, що стратегічні комунікації – це скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних і психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави. Одними з цілей і завдань воєнної політики визначено: проведення стратегічних комунікацій як основи кризового реагування на воєнні загрози та недопущення ескалації воєнних конфліктів; запровадження системи заходів стратегічних комунікацій у діяльність органів сектору для забезпечення інформаційної складової частини воєнної безпеки.

У 2015 р. було підписано Дорожню карту Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО [6], якою передбачено надання консультативної підтримки українським органам влади щодо розвитку, управління і реагування на поточні й майбутні виклики у галузі безпеки.

Відповідно до Стратегічного оборонного бюлетеня [16] з метою проведення оборонної реформи й узгодження з євроатлантичними нормами було передбачено посилення міжвідомчої координації у сфері національної безпеки й оборони, координацію розвідувальної діяльності, взаємодію з питань моніторингу та оцінки обстановки, вдосконалення системи управління та зв'язку, забезпечення розвитку системи кібернетичного захисту і стратегічних комунікацій.

Також із метою створення умов для безпечного функціонування кіберпростору було ухвалено Стратегію кібербезпеки України [17], якою

передбачено створення національної системи кібербезпеки та посилення спроможностей суб'єктів сектору безпеки й оборони для забезпечення ефективної боротьби із кіберзагрозами і кіберзахисту державних електронних інформаційних ресурсів, інформації та інформаційної інфраструктури України.

Доктрина інформаційної безпеки України, ухвалена Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017 [18], формує концептуальні засади для розробки і реалізації державної інформаційної політики, особливо щодо протидії зовнішньому руйнівному інформаційному впливу та гібридній війни. Зазначена Доктрина офіційно унормовує термін «стратегічні комунікації» у формулюванні Воєнної доктрини та вводить термін «стратегічний наратив», який визначається як спеціально підготовлений текст, призначений для вербального викладення у процесі стратегічних комунікацій з метою інформаційного впливу на цільову аудиторію [18]. Доктриною передбачено розвиток системи стратегічних комунікацій України, розроблення стратегічного наративу і його імплементація, відповідальним визначено Міністерство інформаційної політики України, а за формування та реалізацію стратегії публічної та культурної дипломатії – Міністерство закордонних справ України. Міністерством інформаційної політики також було затверджено Концепцію реформування урядових комунікацій [8], якою визначено структуру управління урядовими комунікаціями, комунікаційними програмами та функції Урядового офісу з комунікацій.

Ухвалення вищезазначених стратегій і доктрин, якими передбачено розвиток стратегічних комунікацій у сфері безпеки й оборони, та консультативна підтримка в рамках партнерства з НАТО сприяли розробці та затвердженню Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України [14], якою передбачено впровадження системи стратегічних комунікацій у Міністерстві оборони та Збройних силах України, визначено принципи діяльності Міністерства у сфері стратегічних комунікацій, суб'єктів системи стратегічних комунікацій, її організаційно-функціональну структуру та створено Координаційну групу зі стратегічних комунікацій, контроль за діяльністю якої здійснює Міністр оборони України.

Актуалізація розвитку стратегічних комунікацій в Україні також визначається у Щорічних посланнях Президента України до Верховної

Ради України, зокрема в посланні на 2016 було присвячено цілий розділ (9) стратегічним комунікаціям, де наголошено на необхідності здійснення інформаційно-психологічних операцій, зміцнення міжнародного іміджу України, використанні дієвих інструментів і технологій публічної дипломатії й окремо підкреслено ключову роль стратегічних комунікацій у реалізації реформи комунікативної діяльності держави та забезпеченні кібернетичної безпеки. У посланні на 2017 рік акцент щодо стратегічних комунікацій змінився, необхідність їх запровадження визначено як вирішення проблем і функціонування інформаційного простору – свободи слова та публічних комунікацій. Зокрема, зазначено, що державні інституції мають більш ефективно доносити свою позицію до цільових аудиторій, з цією метою на стратегічному рівні має бути забезпечено розбудову системи стратегічних комунікацій, а тактичному – більш активне застосування різноманітної форми прямої мови та прямої комунікації з аудиторіями [1].

Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 р. [5] пріоритетами щодо стратегічних засад реформування визначено комунікаційний супровід реформи державного управління та необхідність інформування громадськості про майбутні зміни, а також залучення великої кількості суб'єктів вироблення політики, забезпечення чіткої їх координації, комунікації та, як наслідок, взаємодії у створенні інформаційних мереж і використання сучасних технологій у діяльності державних органів.

Планом пріоритетних дій Уряду на 2019 рік [11] одним із пріоритетів визначено формування та реалізацію державної політики у сфері інформаційної безпеки та розбудова системи державних стратегічних комунікацій, зокрема здійснення подальших заходів із побудови дієвої та ефективної системи стратегічних комунікацій і кризових комунікацій у рамках реалізації Доктрини інформаційної безпеки, відповідальність за виконання якого покладено на Міністерство інформаційної політики України.

Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 р. [22] (ціль 1.2.2. Національна система стратегічних комунікацій) до кінця 2020 р. передбачено такі заходи з питань стратегічних комунікацій в Україні: реформи урядових комунікацій; створення відомчої та урядової / міжвідомчої системи стратегічних комунікацій; розбудову спроможностей

зі стратегічних комунікацій у сфері національної безпеки й оборони; розвиток публічної дипломатії; розроблення та реалізацію національної стратегії у сфері стратегічних комунікацій; розроблення системи підготовки фахівців у сфері стратегічних комунікацій.

На підставі аналізу вищезазначених концепцій, стратегій і доктрин можемо зазначити, що найбільшого поширення стратегічні комунікації набули у сфері безпеки й оборони. Це підтверджується тим, що стратегічні комунікації вперше потрапили в поле зору саме військових інституцій і набули подальшого розвитку й активно використовуються в НАТО. Альянс приділяє важливе значення розвитку стратегічних комунікацій: виділено окремий напрям діяльності, створено управління, яке проводить наукові дослідження у цій сфері, вивчає досвід, проводить розробку комунікативних та інформаційних технологій. Це дало можливість створити у 2014 р. у Латвії Центр передового досвіду з питань стратегічних комунікацій [25], який у рамках Східного партнерства сприяє підтримці на надані консультацій із питань стратегічних комунікацій. Подальший розвиток можливостей НАТО у сфері стратегічних комунікацій передбачено в двох аспектах: нормативно-правовій і структурно-організаційній діяльності [26].

Офіційною появою поняття «стратегічні комунікації» вважається доповідь керівника наукової ради для надання незалежних консультацій міністру оборони США В. Віто у 2001 р., котрий визначив, що складні стратегічні комунікації можуть визначати порядок денний і створювати контекст, який сприятиме досягненню політичних, економічних і військових цілей [28]. Таку ж позицію підтримав і вітчизняний дослідник Г. Почепцов, котрий, характеризуючи дії стратегічних комунікацій у державному управлінні, зазначає, що вони, трансформуючи інформаційний простір, результати дають в інших просторах: соціальному, економічному, політичному, військовому, дипломатичному [12]; власне, ця теза підтверджує їх універсальність та адаптованість під різні цілі та сфери. Стратегічні комунікації мають такі характеристики, що відрізняють їх від тактичних: працюють із майбутнім часовим циклом і з об'єктами, що будуть сформовані у визначеній часовій точці, діють з урахуванням діяльності опонента та направлені на вузькі цільові групи, здатні внести зміни в потрібні типи об'єктів.

Більш наближене до державного управління визначення стратегічних комунікацій подано Державним департаментом США, який зазначає, що це сфокусовані зусилля, спрямовані на розуміння і залучення ключових цільових аудиторій у створення, зміцнення та збереження сприятливих умов для розширення інтересів, політики й завдань через реалізацію координаційних програм, планів, тем, ключових повідомлень і синхронізованих продуктів із використанням всіх інструментів державної влади [30].

Характеризуючи сутність стратегічних комунікацій у державному управлінні, погодимось з твердженням Р. Брукс, котра зазначає, що вони більшою мірою стосуються «стратегії», ніж «комунікації» [24], адже комунікацією є не тільки повідомлення, а й дії, діяльність. Тобто дії – і правильні, і помилкові – викликають комунікаційний ефект як слова та повідомлення. Ще одну важливу рису стратегічних комунікацій виділив К. Пауль, зазначивши, що це вплив, який містить правду, прихильність до достовірності, і їх варто ототожнювати з «добродішними переконаннями». Обман, маніпуляція, пропаганда – це неадекватні форми впливу, що нестійкі в сучасному інформаційному середовищі та підривають довіру до нинішніх і майбутніх повідомлень та докладених зусиль [27]. Стратегічні комунікації в державному управлінні варто розглядати як процес (узгодження слів і справ з метою впливу та надання інформації), вони мають бути несуперечливими для різних цільових аудиторій і системними, зорієнтованими на встановлення довготривалих взаємозв'язків між суб'єктом і його внутрішніми та зовнішніми аудиторіями [3].

Таким чином, можемо сформулювати низку принципів стратегічних комунікацій, що відрізняють їх від інших видів комунікації та мають бути покладені в основу комунікаційної діяльності органів державного управління: кваліфіковане керівництво з чіткою мотивацією на досягнення стратегічної мети; правдивість і правильна інтерпретація дій, їх сприйняття і пояснення в напрямі формування довіри у цільових аудиторій; доступність і відповідність ментальним уявленням цільових аудиторій; діалог, багаторічний обмін думками; масштабність; оперативність; неперервність; наявність постійного зворотного зв'язку між плануванням і діями, з одного боку, й аналізом з оцінкою результатів цих дій, з іншого.

Стратегічні комунікації в публічному управлінні відрізняються продуманим довгостро-

ковим характером, що передбачає зв'язок із національною стратегією розвитку, саме це відрізняє їх від інших видів комунікацій. Тому передумовою їх розвитку є ефективне стратегічне управління та створення ефективної системи стратегічного планування в державі, яка нині практично відсутня. Різноманітні державні стратегії, що розробляються центральними органами виконавчої влади, мають бути органічною складовою частиною національної (генеральної) стратегії – Grand Strategy – і схвалюватися Урядом із детальним узгодженням цілей, ресурсів, організації їх реалізації на різних територіальних рівнях, що створить цілісну систему стратегічного розвитку країни [10]. Адже в стратегічних комунікаціях акцент має ставитися на створення і підтримку спільних цінностей, знаходження нових смислів, здійснення діалогу та спільної діяльності органів державного управління і ключових (цільових) аудиторій [4]. Місію такої генеральної стратегії могла б реалізувати Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», однак цього не відбулося через відсутність механізму координації, неузгодженість у часі та ресурсах, неврахування динамічних змін, брак моніторингу.

Відповідно до останніх змін, внесених до Конституції України Законом України від 07 лютого 2019 р. № 2680-VIII [13] щодо визначення стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в організації Північноатлантичного договору (ст. 85 п. 5, ст. 102, ст. 116 п. 1) [7], саме цей вектор має бути покладено в розробку нової національної стратегії т. зв. Grand Strategy. Це має важливе значення, тому що змістовим ядром стратегічних комунікацій є стратегічний (мета-, гранд-) наратив, переконлива сюжетна лінія, що забезпечує системність комунікаційного процесу та цілеспрямований вплив. Основне призначення визначеного сюжету полягає в поясненні певних подій, ситуацій і явищ аргументовано, з тлумаченням причин і наслідків, тобто формування «картини світу». Стратегічні наративи формуються з урахуванням наявних у суспільстві уявлень і цінностей, тобто вибудовуються або посилюються з ідей і думок, що вже циркулюють серед громадськості, та пропонують інтерпретацію ситуації, розвиток подій, формулюють відповіді на інформаційні запити відповідно до стратегічної мети [29]. Ще одним призначенням стратегічного наративу є формулювання кінцевої мети, стану, пропозицій спо-

соби їх досягнення шляхом забезпечення громадськості розумінням і сенсом. Тобто, якщо стратегічні комунікації – це, здебільшого, спосіб і можливості донесення інформації, здійснення стратегічного впливу, то стратегічний наратив – це зміст, визначення того, про що потрібно комунікувати з цільовими аудиторіями. Адже стратегічні комунікації передбачають певний план дій, розроблений сценарій, сукупність проектів, реалізація яких повинна здійснюватися за допомогою традиційних каналів та інструментів комунікації.

Ще однією важливою передумовою розвитку стратегічних комунікацій у державному управлінні є ефективна комунікативна політика. Єдиним нормативно-правовим актом, що забезпечує розвиток комунікативної політики в Україні ще з 2010 р., залишається Концепція проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. № 85-р [20], відповідно до якої окремі питання налагодження комунікації між органами державної влади, місцевого самоврядування зі ЗМІ і громадськістю визначаються законами України, що регулюють інформаційну сферу. Однак автори зазначеної Концепції ще у 2010 р. визнали низький рівень правового врегулювання питань налагодження комунікації між органами публічної влади зі ЗМІ і громадськістю такими, що не повною мірою відповідають рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям.

Оскільки основним завданням у напрямку запровадження стратегічних комунікацій у державне управління до 2020 р. визначено створення відомчої й урядової / міжвідомчої системи стратегічних комунікацій [11], варто уточнити сутність і компоненти стратегічних комунікацій, адже чіткого унормування цей термін не набув.

Система стратегічних комунікацій у державному управлінні формується суб'єктами державного управління та становить узгоджену за цілями та стратегічними пріоритетами діяльність державних і недержавних інституцій у сфері стратегічних комунікацій на засадах інформаційної взаємодії [9]. Вона включає згруповані за чотирма блоками такі компоненти, як:

- інтеракціоністський блок – публічна дипломатія, залучення ключового лідера, зв'язки зі ЗМІ, зв'язки з органами державного управління, зв'язки з громадськістю, внутрішня комунікація;
- інформаційно-психологічний блок – інформаційні, психологічні, спеціальні операції;

- технічний блок – кібернетична безпека, протидія в електромагнітному просторі;

- військовий блок – блок військового співробітництва, блок цивільно-військового співробітництва, документування подій, військові заходи на підтримку публічної дипломатії, безпека операцій, фізичний вплив, заходи активного впливу.

Варто зазначити, що система стратегічних комунікацій поділяється на відкриту і закриту частину. До закритої частини відносять військовий блок і частково технічний, що належать до компетенцій Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Служби зовнішньої розвідки України.

Одним із завдань у напрямі формування національної системи стратегічних комунікацій визначено створення відомчих систем стратегічних комунікацій у центральних органах виконавчої влади. З цієї метою нами було проаналізовано структури міністерств і визначено, до функцій яких підрозділів належить планування чи здійснення стратегічних комунікацій. Результати проведеного моніторингу сайтів міністерств засвідчують, що тільки Міністерство інформаційної політики України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки України і Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України створили спеціальні підрозділи з питань стратегічних комунікацій. Відомчу систему стратегічних комунікацій запроваджено тільки у Міністерстві оборони України. А загалом стан організаційного забезпечення впровадження стратегічних комунікацій у діяльність центральних органів державного управління визначається структурним і нормативно-правовим дисбалансом. Центральні органи влади, до функцій яких віднесено формування системи та використання складових частин стратегічних комунікацій, мають різні форми та масштаби: окремі посадовці, департаменти, управління, відділи.

Також окремо постає проблема кадрового забезпечення спеціалістами з питань стратегічних комунікацій і, що більш важливо, підміна понять чи поєднання діяльності з питань стратегічних комунікацій зі стратегічним плануванням та/чи зв'язками з громадськістю, ЗМІ.

Висновки і пропозиції. З метою розвитку спроможностей у сфері стратегічних комунікацій відповідно до проведеного аналізу страте-

гій, концепцій і доктрин, міжнародного досвіду та сутності стратегічних комунікацій можемо розробити низку практичних рекомендацій суб'єктам формування і розвитку стратегічних комунікацій в Україні, зокрема:

Верховній Раді України – врегулювати питання розвитку державної комунікативної політики та підготовки Інформаційного кодексу України з метою кодифікації українського законодавства в галузі інформаційних відносин.

Кабінету Міністрів України – сформувати національну систему стратегічних комунікацій і розробити рекомендації центральним органам виконавчої влади щодо запровадження відомчих систем стратегічних комунікацій, утворити посаду радника з питань стратегічних комунікацій і Бюро / Офіс з питань комунікацій, основне завдання якого полягатиме у загальній координації вихідних повідомлень і забезпечення реалізації «політики єдиного голосу».

Міністерству інформаційної політики України – розробити Концепцію державних стратегічних комунікацій і Стратегію запровадження національної системи стратегічних комунікацій, а також комплекс нормативно-правових актів із запровадження стратегічних комунікацій і використання їх інструментарію в комунікаційній діяльності, зокрема забезпечити розвиток інституційних умов, режимного регулювання та інструктивно-методичної регламентації.

Міністерству освіти і науки України – ініціювати запровадження спеціальності «комунікативістика» для підготовки фахівців зі стратегічних комунікацій на всіх рівнях і спільно з Міністерством інформаційної політики і Національним агентством з питань державної служби України розробити моделі освітньої системи зі стратегічних комунікацій для державних службовців і план її впровадження в державних органах.

Міністерству закордонних справ України спільно з Міністерством культури України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Міністерством освіти і науки України розробити Стратегію розвитку публічної дипломатії в Україні та її складових частин – економічної й освітньо-культурної дипломатії та сприяти в проведенні комплексних комунікаційних кампаній популяризації України у світі.

Національній академії державного управління при Президентові України та Центрам перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державної влади, органів місцевого

самоврядування, державних підприємств, установ і організацій під час перепідготовки фахівців з комунікацій та інформаційної політики для органів виконавчої влади акцентувати увагу на навчальних програмах зі стратегічних та антикризових комунікацій.

Список використаної літератури:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Київ : НІСД, 2017. 928 с.
2. Баровська А.В. Стратегічні комунікації: досвід НАТО. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 1 (34). С. 147–152.
3. Безверхнюк Т., Сивак Т. Тенденції розвитку кваліфікаційних потреб у спеціалістах зі стратегічних комунікацій. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 18. С. 61–83.
4. Богданов С.В. Стратегические коммуникации: концептуальные подходы и модели для государственного управления. *Государственное управление* : электронный вестник. 2017. Вип. 61. С. 132–152.
5. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 747-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80>.
6. Дорожня карта партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО; 22 вересня 2015 р. URL: https://mfa.gov.ua/mediafiles/sites/nato/files/Roadmap_Ukr.pdf.
7. Конституція України : за станом на 07 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Концепція реформування урядових комунікацій / МІП; 22 січня 2016 р. URL: <https://mip.gov.ua/documents/56.html>.
9. Ліпкан В.А., Попова Т.В. Стратегічні комунікації : словник. Київ : ФОП О.С. Ліпкан, 2016. 416 с.
10. Нижник О.М. Стратегічний регіональний розвиток: концептуалізація поняття. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 1. С. 127–140.
11. План пріоритетних дій Уряду на 2019 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1106-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-ritetnih-dij-uryadu-na-2019-rik>.
12. Почепцов Г.Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні : навчальний посібник. Київ : Альтерпрес, 2008. 216 с.

13. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 07 лютого 2019 р. № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n2>.
14. Про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України : наказ Міністерства оборони України від 22 листопада 2017 р. № 612. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17>.
15. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>.
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 06 червня 2016 р. № 240/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#n10>.
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 р. «Про стратегію кібербезпеки України». URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>.
18. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.
19. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
20. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» : Розпорядження КМУ від 13 січня 2010 р. № 85-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-p>.
21. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України / Центр Разумкова. 27 березня 2019 р. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-institutiv-ta-elektoralni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-2>.
22. Річна програма національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік : Указ Президента України від 10 квітня 2019 р. № 117/2019. URL: https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/66/94/be3713ff58_b6db13129cb53e80f534a7_1554906766.pdf.
23. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_011.
24. Brooks R. Confessions of a Strategic Communicator. Tales from Inside the Pentagon's Message Machine. Foreign Policy. December 6, 2012. URL: <http://foreignpolicy.com/2012/12/06/confessions-of-a-strategic-communicator>.
25. NATO Strategic Communications Centre of Excellence Riga, Latvia. URL: <http://www.stratcomcoe.org>.
26. NATO Strategic Communications Policy. URL: <http://info.publicintelligence.net/NATO-STRATCOM-Policy.pdf>.
27. Paul C. Getting Better at Strategic Communication. RAND Corporation. Santa Monica, on July 12, 2011, 18 p. URL: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2011/RAND_CT366.pdf.
28. Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination. URL: <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA396312.pdf>.
29. Syvak T. Strategic narrative as a methodological toolkit for strategic communications. *The World of Politics, Society, Geography*. Słupsk : Institute of Geography and Regional Studies APS, 2016. Year I, Issue 1. P. 171–181.
30. Ten Years On: The Evolution of Strategic Communication and Information Operations since 9/11: Hearing before the Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities of the Committee on Armed Services House of Representatives, 112 Cong. H.A.S.C. 2011. 12 July. № 112–49. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg67796/pdf/CHRG-112hhrg67796.pdf>.

Сивак Т. В. Развитие способностей в сфере стратегических коммуникаций: практические рекомендации

В статье на основании анализа стратегий, концепций и доктрин определено, что развитие стратегических коммуникаций является одним из приоритетных направлений в контексте реформирования государственного управления. Охарактеризованы сущность стратегических коммуникаций, их составляющие и сформулированы принципы стратегических коммуникаций в публичном управлении. На основании анализа коммуникационных структур министерств установлено, что состояние организационного обеспечения внедрения стратегических коммуникаций определяется структурным и нормативно-правовым дисбалансом. Согласно определенной в статье цели сформулирован ряд практических рекомендаций органам власти по развитию их способностей в сфере стратегических коммуникаций.

Ключевые слова: стратегические коммуникации, принципы стратегических коммуникаций, сфера стратегических коммуникаций, развитие способностей.

Syvak T. V. Development of capabilities in the field of strategic communications: practical recommendations

In the article, based on the analysis of strategies, concepts and doctrines, it is determined that the development of strategic communications is one of the prime areas in the context of public administration reforming. The essence of strategic communications, their components and the principles of strategic communications in public administration are described. Based on the analysis of the ministries' communication structures, it has been established that the state of organizational support for the implementation of strategic communications is determined by the structural and statutory and regulatory imbalance. According to the stated purpose, the article formulates a series of practical recommendations to the authorities regarding the development of their capabilities in the field of strategic communications.

Key words: strategic communications, principles of strategic communications, sphere of strategic communications, development of capabilities.

К. П. Чорна

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри господарського,
трудового права та цивільно-правових дисциплін
Інституту права імені Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

МОДЕЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В КОНСТИТУЦІЇ УНР: ДЕЯКІ ГУМАНІТАРНІ АСПЕКТИ

У статті здійснено аналіз положень Конституції УНР та загальний огляд її історіографічної оцінки сучасниками та нинішніми діячами національної і світової науки з точки зору її гуманітарного складника. Тут підкреслено, що вказана законодавча спроба слугує яскравим прикладом потенційно успішного проекту національного державотворення в післявоєнній революційній країні; висвітлено головні її положення крізь призму історичного досвіду наступних кроків національного будівництва на українських теренах; наголошено на важливому значенні цього документу, який був задокументованим свідченням демократичного курсу Центральної Ради, задекларованим наміром боротися за національну державу в умовах жорстких внутрішніх протистоянь, у часи післявоєнної соціально-економічної розрухи, які супроводжувалися систематичною зовнішньою агресією.

Оцінка соціально-гуманітарного складника Конституції УНР здійснюється в порівнянні з аналогічними актами, що регулювали суспільне життя у тогочасних європейських країнах та США. Через характеристику важливих переваг та аналіз незаперечних недоліків зроблено висновки щодо прогресивності її головних тез; доведено актуальність цих положень не лише в роки першої Української революції, але й на сучасному етапі національного поступу, побудованому на європейському векторі розвитку державності.

Ключові слова: УНР, Конституція УНР, Центральна Рада, Генеральний секретаріат, Універсали, демократизація, гуманізм, лібералізм.

Постановка проблеми. Проект програми національної розбудови України у 1918 році був нагальною вимогою часу та важливим підсумком політичної діяльності національної еліти, яка прагнула скористатися наслідками Жовтневого перевороту в Російській імперії задля нового самостійного державного курсу. Спочатку цей курс був нерозривно пов'язаний з Російською Демократичною Федеративною Республікою, оскільки більшість Центральної Ради і сам її очільник підтримували автономне майбутнє України у складі Росії; проте «завдяки» більшовицькій загрозі та посиленню меркантильної політики потенційних союзників очевидною стала потреба у відособленні від держави, яка, змінивши ідеологію, не відмовилася від попереднього імперського курсу, від старих механізмів управління окраїнними територіями, що, безумовно, породжувало необхідність усіляких форм і методів захисту, в тому числі й конституційних. Цей історичний досвід ось уже ціле століття є предметом численних політичних дискусій та наукової рефлексії, оскільки побу-

дова реальної демократичної парламентської республіки є актуальною для України і донині, а демократичні положення Конституції УНР можуть слугувати взірцями і для нинішніх законотворців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найважливіший інформаційний матеріал для конструктивного опрацювання законодавчих процесів в УНР міститься безпосередньо в текстах Універсалів та їх підсумкового проекту – «Статуту про державний устрій, права та вольності УНР» (Конституції УНР) [2; 8], а також у роботах видатних діячів української революції М. Грушевського [6], П. Христюка [9] та в історичних працях Д. Дорошенка. Не менш важливими (і неупередженими) джерелами для вивчення цієї теми є дослідження української діаспори, зокрема твори одного з родоначальників української правової науки та очільника уряду УНР в екзилі А. Яковліва, насамперед його відома праця «Основи Конституції УНР» [1], а також оцінка цього дослідження сучасними науковцями [10]. У статті використано

посилання на європейський та американський конституційний досвід [3] і на архівні документи, які стосуються українських етнічних територій, викладені в роботах англійського історика А. Тейлора [5]. Окремі її тези підкріплено даними української енциклопедії [7] та матеріалами загального історіографічного аналізу Конституції УНР 1918 року [4].

Мета статті:

– висвітлити умови, етапи та стан формування національної державності в передконституційний період; розглянути загальні принципи організації діяльності органів управління, викладені у «Статуті про державний устрій, права і вольності УНР»;

– охарактеризувати головні положення Конституції УНР у контексті державно-правових актів європейських сусідів України;

– довести гуманістичний характер та ліберальні тенденції в досліджуваному проекті національної розбудови;

– наголосити на сучасній актуальності тез і загального державного курсу Конституції УНР та історичному значенні Основного Закону Української Народної Республіки.

Виклад основного матеріалу. Конституція УНР, «Статут про державний устрій, права і вольності УНР» – це історичний документ, який не був наспіх витвореним, останнім актом влади, що зазнавала агонії, він був «нічим іншим, як тільки логічним довершенням раніше розпочатої і фактично вже зробленої роботи [1]. Комісія Центральної Ради на чолі з М. Грушевським у квітні 1918 року запропонувала Конституцію УНР на засіданні, яке виявилось останнім: унаслідок багатьох внутрішніх і зовнішніх причин, головними з яких виявилися недооцінка національними силами більшовицької ідеології та відсутність міжнародної підтримки, Центральна Рада втратила свої повноваження. Окрім цього, згідно із судженнями очевидців і документалістів української революції, народження основного закону переконливо свідчить, що український народ мав власну інтелектуальну еліту, здатну сприяти створенню держави, яка конституційно закріпила головні досягнення демократії: курс на незалежність, проголошення громадянських прав і свобод, рівноправні відносини з навколишніми державами, відмову від тоталітаризму, від етатизму в управлінні, шлях до загальної владної децентралізації та лібералізації всіх галузей суспільного життя [2].

На українських теренах уперше за багато століть прозвучали тези про демократичні переваги республіки – життя людини, її безпеку, здоров'я, недоторканість, честь і гідність, адже саме ці постулати є найвищою цінністю в демократичному суспільстві. Соціальні права і свободи – першочергові потреби громадянина, і саме від них залежить оцінка діяльності держави. Безперечно, абсолютна відмова від політичного складника в законодавстві неможлива, адже будь-яка ідеологія – це певна модель суспільного розвитку. Проте найважливіше місце в усі часи державотворення мали соціально-економічні, культурні, духовні аспекти. І це добре розуміли представники української еліти, з-під пера яких у 1918 році вийшов прогресивний для того часу (і, як показує історичний досвід, навіть для сучасності) документ. Загальновідомо, що головний закон держави спирався на тогочасні демократичні американські та європейські досягнення у сфері прав людини, де чітко зазначалось, що люди за своєю природою є вільними й незалежними, що вся влада перебуває в народі і твориться народом, а правителі є слугами народу й несуть перед ним відповідальність [3]. І, звичайно ж, цей конституційний процес був продовженням правових традицій Київської Русі, норм Литовських статутів, звичаїв Запорізької Січі, правил Української Гетьманської держави, тобто увібрав у себе всі національні особливості законотворення, які передували появі Української Народної Республіки [4].

Окрім загальновідомих тез, притаманних будь-якому найвищому законодавчому акту, закріплюючому демократію як форму правління, чимало положень цього історичного документу акумулюють сьогодні увагу вітчизняних і зарубіжних учених, вказуючи на високу гуманітарну складову частину цього актуального й донині зразка національного поступу.

Наприклад, у світлі сучасних політичних подій викликає повагу надання націям права на збереження і розбудову власних культурних інституцій. Вважається, що ці положення – данина традиціям, започаткованим законодавством Австро-Угорської імперії ще до її післявоєнного розпаду; ці закони передбачали досить широку (порівняно з імперськими російськими законами) культурну автономію українських провінцій – усі уряди Габсбургів давали можливість титульним етносам самостійно упорядковувати власний благоустрій і навіть

виділяли кошти для цього (щоправда, на етнічних українських землях титульним етносом були поляки). Проте західне українство протягом двохсотлітньої підневільної історії прагнуло захищати власну національну ідентичність та соціально-економічні права не лише зі зброєю в руках, але насамперед у віденських урядових стінах, що неминуче відгукнулося на решті етнічних земель [5]. Незважаючи на те, що в Конституції УНР спостерігаються відмінності між пропозиціями для трьох великих етносів – великоруського, єврейського та польського і для решти національних меншин, положення щодо прав націй, безперечно, свідчать про далекоглядність політичного мислення членів конституційної комісії на чолі з Михайлом Грушевським, який, будучи переконаним ученим-федералістом та науково обстоюючи переваги федеративної держави над унітарною, змушений був поступитися власними поглядами задля обрання УНР самостійного курсу (оскільки іншого вибору в умовах поновленої імперської загрози не було [6]. Окрім цього, варто зауважити, що Українська Народна Республіка не мала чітко визначеного територіального поділу, і влада була змушена опиратися на національно-територіальні общини як головні одиниці майбутньої держави, від соціально-економічного становища яких залежав майбутній успіх державного будівництва.

Одним із модерних положень Конституції УНР було фактичне закріплення гендерної рівності: історики пов'язують це з поширенням у Східній Європі французького фемінізму – його джерелом стали демократичні досягнення буржуазних революцій. Проте для українських традицій, всупереч загальноприйнятим культурним архетипам, офіційне наголошення на визначальній, вищій ролі жінки в суспільстві не є характерним, тобто більш вірогідною причиною появи цього лозунгу є прагнення авторів дотримуватися загальних принципів демократії. Саме відповідно до цих принципів указано в тексті і свободи вільних громадян вільної держави: на території УНР ніхто не може бути обмежений у свободі слова, друку, сумління, організації, страйку, як громадяни країни, так й іноземці (за умов, якщо вони не порушують норм кримінального права). Спадковість, віра, національність, багатство, посада і, як вказано вище, стать не давали ніяких привілеїв. Влада не мала права безпідставно затримувати своїх громадян; усяк мав понести обов'язкове пока-

рання за вчинений злочин (а в разі не доведення провини затримані випускалися на волю протягом 24 годин – положення, яке широко застосовуватиметься в юридичній практиці майбутнього). Недоторканим оголошувалося і домашнє вогнище – деякі вчені вбачають у цих положеннях успіхи ідеології лібералізму, яка охопила тодішню Європу.

Недопустимими для майбутньої цивілізованої держави-республіки вважалися і тілесні покарання, які практикувалися практично у всіх дочасних владних системах – на Русі, у козацькому праві й, зокрема, в законах Російської імперії. Тому приниження честі та гідності людини були заборонені новою Конституцією, і ці заборони увійшли в подальші законодавчі акти, які були прийняті в радянській і в незалежній Україні (як і ряд інших демократичних постулатів, наприклад, таємниця листування або вільна зміна місця проживання) [7].

Науковий і практичний інтерес викликає стаття про недопустимість позбавлення громадян їхнього майна, адже сучасне законодавство вважає це несправедливим і передбачає конфіскацію майна злочинців як одного з важливих видів покарання. Також особливою турботою про економічну безпеку і певний соціальний захист громадян УНР є і тези щодо оподаткування громадян – недвозначно вказано, що можливі позики уряду не мають впливати на внутрішню фінансову систему (протилежні явища ми бачимо в сьогоденні, коли мільйонні міжнародні кредити важким тягарем лягають на плечі українських громадян). І, безперечно, найважливішим досягненням з точки зору гуманності є заборона смертної кари [8]. Для світу, де фактично в кожній країні за найважчі злочини практикувалися страти з допомогою електричного стільця, обезголовлювання, побиття камінням, повішення, розстрілу або смертельної ін'єкції, відмова позбавляти людину життя була кроком до справжньої правової держави і гідним прикладом для сучасних вітчизняних законотворців, які у 2000 році скасували цей вид покарання в Україні. Так, просоціалістично налаштований лідер конституційної групи Михайло Грушевський ще у 1918 році передбачав, що наявність смертної кари практично не впливає на стан злочинності, але суперечить природному праву людини на життя.

Створена в умовах зовнішньої загрози і під страхом від наслідків українсько-російської

«дружби» Конституція, на думку багатьох істориків та юристів, насправді не передбачила багатьох обов'язкових для такого документу важливих положень. Наприклад, тут не йшлося про державну символіку – герб, прапор, гімн УНР; невизначеними залишалися положення про деякі важливі гуманітарні принципи внутрішньої політики (зокрема, в галузі освіти, медицини); не було викладено шляхів формування влади на місцях – виборних рад і управлінь громад, волостей і земель, а також форми їх взаємодії з Радою Народних Міністрів УНР. До безперечних недоліків учені відносять і відсутність положень, які б регулювали володіння землею, службу в армії або гарантували би безпеку людини, регулювали діяльність судової системи, органів прокуратури тощо [9]. За свідченнями істориків-сучасників, це була конституція перехідного періоду, покликана заявити світу про появу на карті Європи нової суверенної держави, побудованої на загальних принципах демократії.

Конституція УНР, прийнята в останній день діяльності Центральної Ради, не діяла жодного дня, але вона була вартісним завершенням державного будівництва 1917–1918 років, державотворчим синтезом національних правових традицій та європейських стандартів [10]. Цей закон увійшов в історію як достойна правова основа майбутньої парламентської республіки, як державотворчий епілог української політичної та інтелектуальної еліти, як багате теоретичне джерело для історико-правового аналізу національної законодавчої ініціативи.

Висновки і пропозиції. Отже, найбільшими цінностями Конституції УНР практично всі вчені вважають такі її тези:

- посилення на новітні тогочасні європейські та американські загальнолюдські гуманістичні цінності, які спираються на норми природного права людини; проголошення всезагальної рівності та громадянських демократичних свобод;

- широке використання у «Статуті про державний устрій, права і вольності УНР» традиційних норм національного права, національних традицій державотворення, які сягають своїм корінням у зачатки цивілізаційної державності на українських теренах;

- декларування таких актуальних до сьогодні тез про права націй, які проживають в ареалі держави (як відомо, в Україні натеper понад 150 етносів, і кожний з них прагне зберегти на-

ціональну самобутність шляхом безборонного використання власного культурного спадку);

- опора на народні інтереси: відсторонення членів уряду від вирішального голосу під час розгляду найважливіших питань державного будівництва (таким чином планувалося надати реальну владу тому, кому вона має належати в парламентській республіці, головному її носію – народу);

- фактичне законодавче закріплення гендерної рівності, і це було безперечним проривом навіть і в порівнянні з прогресивними європейськими державами;

- і найголовніше та найактуальніше (з точки зору сучасних реалій) – відповідальність влади перед особистістю, що, безумовно, було свідченням прагнень до лібералізації всього суспільного життя і намірів створити умови для всебічної безпечної життєдіяльності людини, захищеної державою.

Таким чином, навіть цілком обґрунтовані обвинувачення авторів Конституції УНР у недостатній ідеологічній визначеності, в нехтуванні статей про державну символіку або державну територію видаються недостатніми для загальної критичної оцінки цього історичного документу, адже за всі роки Української революції «він був створеним національною елітою для свого народу, і тільки він був доказом існування національної держави, витвореної народом, її єдиною конституційною характеристикою», а заодно і єдиним у XX столітті національним взірцем європейського конституціоналізму.

Список використаної літератури:

1. Яковлів А. Основи Конституції УНР. Нью Йорк : Укр. Вид-во «Говерля», 1964. 63 с.
2. Конституція УНР. URL: <https://history.vn.ua/book/dict/681.html>.
3. Конституції країн світу. URL: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>.
4. Конституція УНР 1918 року. Оцінки в історіографії : аналіз доп. Харків : ХНУВС, 2012. 77 с.
5. Taylor A.J.P. The Habsburg Monarchy 1809–1918, 1941. URL: www.math.chalmers.se (дата звернення: 27.05.2019).
6. Грушевський М.С. Якої ми хочемо автономії і федерації. Твори : у 50 т. ; редкол. : П. Сохань (голов. ред.) та ін. Львів : Видавництво «Світ». 2007. Т. 4. Кн. 1. С. 137–150.
7. Мироненко О.М. Конституція Української Народної Республіки 1918. Енциклопедія історії України : у 10 т. ; редкол. : В.А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. Київ : Наукова думка, 2009. Т. 5. С. 95.

8. Конституція УНР. URL: <https://history.vn.ua/book/dict/681.html>.
9. Христюк П.О. Записки і матеріали до історії Української революції 1917–1920 рр. Відень, 1921. Т. 2. 175 с.
10. Ярош Д.В. Конституція Української Народної Республіки 1918 року про органи державної влади та управління України: історичний досвід і сучасність. Університетські наукові записки. 2005. № 1–2. 50 с.

Черная Е. П. Модель европейской державы в Конституции УНР: некоторые гуманитарные аспекты

В статье осуществлен анализ положений Конституции УНР и общий обзор ее историографической оценки современниками и нынешними деятелями национальной и мировой науки с точки зрения гуманитарной составляющей. Здесь подчеркнуто, что указанная законодательная попытка служит ярким примером потенциально успешного проекта национального государства в послевоенной революционной стране; освещены главные ее положения сквозь призму исторического опыта следующих шагов национального строительства на украинской территории; отмечено важное значение этого документа, который был задокументирован как свидетельство демократического курса Центральной Рады, задекларировал намерение бороться за национальное государство в условиях жестких внутренних противостояний, во времена послевоенной социально-экономической разрухи, которые сопровождалась систематической внешней агрессией.

Оценка социально-гуманитарной составляющей Конституции УНР осуществляется в сравнении с аналогичными актами, регулирующими общественную жизнь в европейских странах того периода и США. В характеристике важных преимуществ и анализе неоспоримых недостатков сделаны выводы о прогрессивности ее главных тезисов, доказана актуальность этих положений не только в годы первой Украинской революции, но и на современном этапе национального развития, построенном на европейском векторе развития государственности.

Ключевые слова: УНР, Конституция УНР, Центральная Рада, Генеральный секретариат, Универсалы, демократизация, гуманизм, либерализм.

Chorna K. P. Model of a European state in the Constitution of the UPR: some humanitarian aspects

The article analyzes the provisions of the Constitution of the UPR and provides a general overview of its historiographical assessment by contemporaries and present figures of national and world science from the point of view of its humanitarian component. It is emphasized here that this legislative attempt serves as a vivid example of a potentially successful project of national state building in the post-revolutionary revolutionary country; The main provisions of this article are highlighted through the prism of historical experience of the following steps of national construction in Ukrainian territory; emphasized the importance of this document, which was documented evidence of the democratic course of the Central Council, the declared intention to fight for a national state in conditions of severe internal conflicts, during the post-war social and economic dislocation, accompanied by systematic external aggression.

The assessment of the social and humanitarian component of the Constitution of the UPR is carried out in comparison with similar acts regulating public life in the then European countries and the USA, – in the characterization of important advantages and analysis of undeniable shortcomings, conclusions are drawn regarding the progressiveness of its main theses; the relevance of these provisions was proved not only during the years of the first Ukrainian revolution, but also at the present stage of national progress, built on the European vector of statehood development.

Key words: UPR, Constitution of the UPR, Central Council, General Secretariat, Universals, democratization, humanism, liberalism.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

М. А. Ажажа

кандидат наук з державного управління, доцент,
заступник завідувача кафедри менеджменту організацій
та управління проектами

Інженерного інституту Запорізького національного університету

УПРАВЛІНСЬКА МОДЕЛЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ОСВІТИ ВПРОДОВЖ ЖИТТЯ

У статті розкрито сутність поняття «освіта впродовж життя»; окреслено зарубіжний досвід її впровадження; розроблено й обґрунтовано управлінську модель запровадження освіти впродовж життя в Україні. Визначено мету, принципи та причини запровадження такої освіти, її зміст, основні складники, особливості та шляхи реалізації. Підкреслюється, що освіта впродовж життя є рушійною силою формування та розвитку економічного, інтелектуального й духовно-культурного майбутнього нації.

Ключові слова: безперервна освіта, державне управління, освіта впродовж життя, політика держави, освітні послуги, управління.

Постановка проблеми. Проблема особистісного та професійного становлення, розвитку й удосконалення людини в усі часи перебувала на піку актуальності, привертаючи увагу багатьох дослідників.

Метою сучасної державної політики є поліпшення якості життя людини, незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграції регіонів у єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повного використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоспроможності регіонів і територіальних громад [11].

Чинником безперервного, пролонгованого в часі й у вимірі особистісного зростання та розвитку сучасної людини є актуальна тенденція нового тисячоліття – освіта впродовж усього життя, що має власний вектор розвитку й чинить випереджувальний вплив на економічну, політичну, юридичну, соціальну, культурну сфери, а також на безпеку, науку, ідеологію та духовне здоров'я нації й постійне оновлення суспільного життя в процесі поступового збагачення попе-

редньо набутих знань і вмінь. Адже прогресивний поступ держави прямо пропорційно залежить від рівня освіченості її громадян, здатних бути успішними й конкурентоспроможними в особистісному і професійному сенсах. В умовах постіндустріального виробництва, технології якого постійно оновлюються, багато фахівців змушені перенавчатися, змінювати кваліфікацію або й професію загалом.

Освіта впродовж життя (далі – ОВЖ) є підґрунтям для самореалізації кожної особистості, чинником формування потужного людського капіталу, детермінантою економічного процвітання України. З огляду на вищезазначене тема статті є актуальною, що пояснюється й відсутністю в площині наукових досліджень чіткої управлінської моделі запровадження ОВЖ в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти політики держави в контексті модернізації освіти досліджували українські (О. Білоус, Ю. Ковбасюк, В. Кремень, Т. Левовицький, В. Луговий, Н. Обушна, В. Огнев'юк, О. Пашенко, С. Сисоєва, М. Степко, Л. Яковенко та ін.) й зарубіжні (П. Андрес, З. Бауман, Дж. Гордон, А. Гіденс, В. Кньобл, В. Куклін, А. Мартінеллі, К. Росс, Б. Чарлтон та ін.) науков-

ці та практики. Сутність ОВЖ вивчали Л. Лук'янова, Ю. Петрушенко та ін.

Науковець Л. Яковенко виділяє чотири основні суб'єкти модернізації вищої освіти: 1) споживачі, котрі одержують освітню послугу (фізична особа або колектив); 2) провайдери (виробники), які надають освітні послуги (державні або приватні навчальні заклади); 3) держава, що певною мірою регулює ринок освітніх послуг і замовляє підготовку спеціалістів у межах державного фінансування; 4) суспільство, яке відчуває вплив підвищення або зниження освітнього рівня на соціальний клімат [14, с. 108].

Як зауважує О. Білоус, у соціальному вимірі освіта стає домінуючою підсистемою суспільства, що визначає рівень і якість розвитку економіки та праці; виступає стратегічним ресурсом функціонування державних і політичних структур; є фундаментальною засадою соціалізації особистості [1]. Проте, незважаючи на значну кількість наукових розвідок, дотичних до теми статті, ще відсутні глибокі дослідження проблеми впровадження в Україні ОВЖ (lifelong learning – LLL) за допомогою чіткої науково обґрунтованої управлінської моделі.

Мета статті – розкрити сутність поняття «освіта впродовж життя»; окреслити зарубіжний досвід її впровадження; обґрунтувати управлінську модель запровадження ОВЖ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як зазначено в «Національній доктрині розвитку освіти в Україні», освіта має стати стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету й конкурентоспроможності держави на міжнародній арені [7].

Усвідомлення важливості ОВЖ для людського розвитку призвело на початку ХХІ ст. до модернізації європейської політики у сфері освіти. Так, у березні 2000 р. Лісабонський саміт Ради Європи прийняв «Меморандум освіти впродовж життя» («A Memorandum of Lifelong Learning») [15]. Тому в країнах Заходу постійно збільшуються інвестиції у галузь освіти, надання спеціальних грантів, оновлюється спектр освітніх послуг і технологій для того, щоб створити умови для навчання особистості впродовж усього життя [17].

Нині успішними й ефективними суспільство й окремі люди можуть бути, лише постійно змінюючись, а отже, динамічно розвиваючись [5, с. 42]. Новітні чинники суспільного життя,

насамперед, глобалізація та суцільна інформатизація, демократизація та становлення ринкових відносин, інтенсифікація суспільних відносин і міждержавних культурних зв'язків спонукають систему освіти готувати людину до життя в нових історичних умовах. Прогностичний випереджальний характер освіти висуває перед державою непросте завдання розробки управлінських, організаційних, науково-методологічних засад оновленої системи професійної підготовки майбутніх фахівців, здатних реагувати на перманентні зміни суспільного розвитку.

Як справедливо стверджує О. Дубасенюк, система освіти зазнає докорінних змін у контексті викликів ХХІ ст., зумовлених системною кризою людської цивілізації. Відповідно, сучасна парадигма розвитку освіти в Україні повинна мати випереджальний характер і сприяти впровадженню інноваційних тенденцій в освітню сферу [3].

Ще в 1996 р. в Державній національній програмі «Освіта: Україна ХХІ століття» було акцентовано на важливості вирішення проблеми оновлення освіти, створення умов для творчого самовиявлення й особистісного розвитку і творчої самореалізації кожного громадянина України, бо динамізм, притаманний сучасній цивілізації, зростання соціальної ролі особистості, гуманізація та демократизація суспільства, інтелектуалізація праці, швидка зміна техніки й технологій в усьому світі – все це потребує створення таких умов, за яких народ України став би нацією, яка постійно навчається [2].

Глобалізаційні процеси у світі, що охоплюють всі аспекти життєдіяльності людства, є незаперечним фактором впливу на освіту й вимагають створення нового освітнього середовища, яке ґрунтується на жорсткій конкуренції. Фактично освіта втрачає кордони держави, зростає кількість провайдерів, розширюються спектри пропозицій щодо освітніх послуг і попиту. І те, й інше з наростаючими темпами диверсифікується за змістом, тривалістю та методикою навчання, за віковими групами тих, хто бажає навчатися, за кінцевою метою і вартістю освітніх послуг [13].

Роль освіти в суспільстві полягає не тільки у трансляції знань і взагалі соціальних результатів від покоління до покоління, але й у тому, щоб готувати людину до виходу з усіляких, насамперед, глобальних криз і катастроф, перебороти котрі можна, використовуючи не застарілі знання, а лише ті, що випереджають час і при-

зводять до нетрадиційних дій [13, с. 40]. Адже не новації в освіті викликають суспільні зміни, а навпаки, суспільні зміни відкривають шлях новому в освіті.

Освітні проблеми так чи інакше поставали перед суспільством зі століття в століття, трансформуючись із теорії в теорію, не завжди набуваючи філософського осягнення й вирішення на рівні наукового пізнання та практики і, тим більше, на управлінському рівні [9].

В умовах ринкової економіки, інформаційно-технологічного розвитку розширюються функції професійної освіти, відбувається її трансформація в професійну освіту і навчання, що відповідає світовим тенденціям неперервної освіти – ОВЖ. У всіх цивілізованих країнах відбувається активний пошук нових моделей розвитку освіти, нетрадиційних підходів до впровадження їх на основі інформаційно-комунікаційних технологій [8].

Нині необхідно сформувати цілісну систему інституційно розвинених і законодавчо уповноважених громадських органів у вищій школі; наділити громадські органи правом брати реальну участь у вирішенні питань основної діяльності вищої школи – аж до права ветовання окремих адміністративних рішень; визначити перелік питань вищої школи (утворення, надання особливого статусу закладу тощо), щодо яких без згоди відповідних громадських органів не можуть прийматися адміністративні ухвали; законодавчо встановити порядок формування і можливі джерела фінансово-економічного підтримання діяльності громадських органів у вищій освіті [4].

Навчання впродовж життя передбачає зростання інвестицій у людей і знання; набуття основних навичок, включаючи цифрову грамотність; поширення інноваційних, більш гнучких форм навчання. Мета полягає в забезпеченні людей будь-якого віку рівним і відкритим доступом до якісного навчання. Рада Європи затвердила ОВЖ як один з основних компонентів європейської соціальної моделі. Таке навчання не обмежується лише сферою освіти – воно також є критичним фактором у сферах зайнятості й соціального забезпечення, економічного зростання та конкурентоспроможності [16].

Серед загальноосвітніх тенденцій розвитку суспільства, що зумовлюють поширення в розвинених країнах концепції ОВЖ, для України особливо актуальними є прискорення темпів оновлення професійних знань (щорічно онов-

люється близько 5% теоретичних і 20% професійних знань; одиниця виміру старіння знань фахівця, прийнята у США – період «напіврозпаду» компетентності, тобто зниження її на 50% внаслідок появи нової інформації, – показує, що для багатьох професій цей період настає менш, ніж через 5 років, тобто в контексті української системи вищої освіти – часто раніше, ніж закінчується навчання. Вирішення проблеми полягає в переході до ОВЖ, де базова освіта періодично повинна доповнюватися програмами додаткової освіти й організовуватися не як кінцева, завершена, а лише як основа, фундамент для подальшого навчання (за [6, с. 33]).

У Меморандумі освіти впродовж життя [15] безперервну освіту визначено головною політичною програмою громадянського суспільства, соціальної єдності й зайнятості.

Основні принципи ОВЖ, окреслені в цьому документі: 1) нові базові знання і навички для всіх (комп'ютерна грамотність, іноземні мови, технологічна культура, підприємництво та соціальні навички); мета – гарантувати загальний неперервний доступ до освіти для отримання й поновлення навичок, необхідних для включення людини в інформаційне суспільство; 2) збільшення інвестицій у людські ресурси на основі соціального партнерства і поширення досвіду передових компаній з метою підняття пріоритету людей; 3) інноваційні методики викладання й навчання (орієнтація на користувача, особистісна мотивація, критичне мислення, вміння навчатися тощо); мета – розробити нові методології навчання для системи безперервної ОВЖ; 4) нова система оцінки отриманої освіти (розробка якісної системи «Акредитація попередньої та неформальної освіти» – Accreditation of Prior and Experiential Learning – APEL); мета – підвищити мотивацію до безперервної освіти, докорінно змінити підходи до розуміння й визнання навчальної діяльності, її результатів, особливо у сфері неформальної та інформальної освіти; 5) розвиток наставництва й консультування (створення постійної консультативної служби з надання рекомендацій у сфері освітнього, професійного й особистісного розвитку користувача); мета – забезпечити кожному впродовж усього життя вільний доступ до інформації про освітні можливості та до необхідних консультацій і рекомендацій; 6) наближення освіти до місця проживання; мета – наблизити освітні можливості до місця проживання споживачів за допомогою

мережі навчальних і консультаційних пунктів і використання інформаційних технологій. Всі ці принципи об'єднані розумінням взаємної відповідальності суспільства, держави й особистості за розвиток освітніх процесів.

Досвід розвитку освітньої системи України після 1991 р. свідчить, що нині на системному рівні в освіті переважають або моделі змін, які тільки їх імітують, або трансформація наявних інституцій, організаційних і освітніх практик, що передбачає дію навздогін: вона не передбачає прогнозу й моделювання проблеми, а є спонтанною реакцією на появу цієї проблеми.

У змісті безперервної освіти можна виокремити три основні ознаки: пов'язані з навчанням дорослого населення (навчання грамотності в широкому сенсі, включаючи комп'ютерну, мовну, соціальну тощо); професійне навчання, що включає професійну підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації (job qualification); загальнокультурну додаткову освіту, не пов'язану з трудовою діяльністю (life qualification). Відповідно, за цілями, які ставляться й реалізуються в системі неперервної освіти, її умовно можна поділити на такі складники: 1) додаткову професійну освіту – сприяє формуванню професійної основи кадрового потенціалу сучасної високотехнологічної економіки (споживачі – соціально адаптована частина населення, котре отримує освіту послідовно на всіх її рівнях); 2) освіту, спрямовану на адаптацію й реабілітацію соціальних і професійних груп, не здатних самостійно пристосуватися до швидкозмінного соціального середовища, та громадяни, які через різні причини не мають доступу до формальної системи професійної освіти, що створює для них загрозу десоціалізації, – забезпечує різноманітним групам населення можливість адаптуватися до мінливих умов життя. ОВЖ забезпечує задоволення різноманітних індивідуальних освітніх потреб громадян, наприклад, мовну підготовку, отримання психологічних, культурологічних та інших знань, комунікативних навичок, спеціальних умінь тощо [6, с. 33].

Важливим напрямом кадрової політики в контексті відтворення й ефективної реалізації кадрового потенціалу є стимулювання розвитку самоосвіти кадрів. Потреба в державному впливі на розвиток самоосвіти зумовлюється суспільною й особистісною необхідністю, зростанням ролі освіти в життєдіяльності особистості й суспільства за сучасних умов його розвитку [6, с. 33].

У межах державної освітньої політики реалізація основних положень концепції ОВЖ у контексті формування суспільства знань передбачає закріплення у свідомості українців розуміння взаємної відповідальності суспільства, держави й особистості за розвиток освітніх процесів. Особливо актуальним в умовах євроінтеграції України є питання безперервної професійної освіти державних службовців, на що управління необхідно звернути особливо увагу.

На основі аналізу наукових і нормативних джерел нами зроблено спробу побудувати управлінську модель запровадження в Україні ОВЖ (рис. 1), яка складається з цільового, організаційно-змістового та результативного компонентів.

Цільовий компонент моделі включає: мету (що передбачає професійний потенціал для сучасної економіки, міжнародну конкурентоздатність України, задоволення освітніх потреб громадян різного віку); принципи ОВЖ (нові базові знання і навички для всіх; збільшення інвестицій у людські ресурси; інноваційні методи викладання й навчання; нова система оцінки отриманої освіти; розвиток наставництва й консультування; наближення освіти до місця проживання) та причини її запровадження (глобалізація; модернізація усіх сфер життя; інноваційна модель розвитку суспільства; розширення інформаційно-комунікаційного середовища; зростання ролі людського капіталу; старіння наявних знань).

Організаційно-змістовий компонент моделі запровадження ОВЖ в Україні поєднує зміст (форми (формальну освіту; неформальну; спонтанну (інформальну)); засоби (додаткову професійну освіту, тренінги професійного особистісного зростання, курси та клуби за інтересами, духовні та психологічні семінари); особливості (значну кількість суб'єктів освітнього процесу; їхню високу мобільність; випереджувальний вплив на всі сфери життя) та перспективи ОВЖ (екстраполяцію знань у майбутнє, їхню затребуваність; відповідність ринковій економіці; пролонговане навчання фахівців; зв'язок сучасного ринку праці й ЗВО)).

В основі освітньої політики в Україні щодо професійної підготовки – забезпечення держави висококваліфікованими фахівцями, що є безперервним процесом, який передбачає комплекс науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних і законодавчих дій, необхідних для забезпечення євроінтеграційного курсу України [6, с. 34].

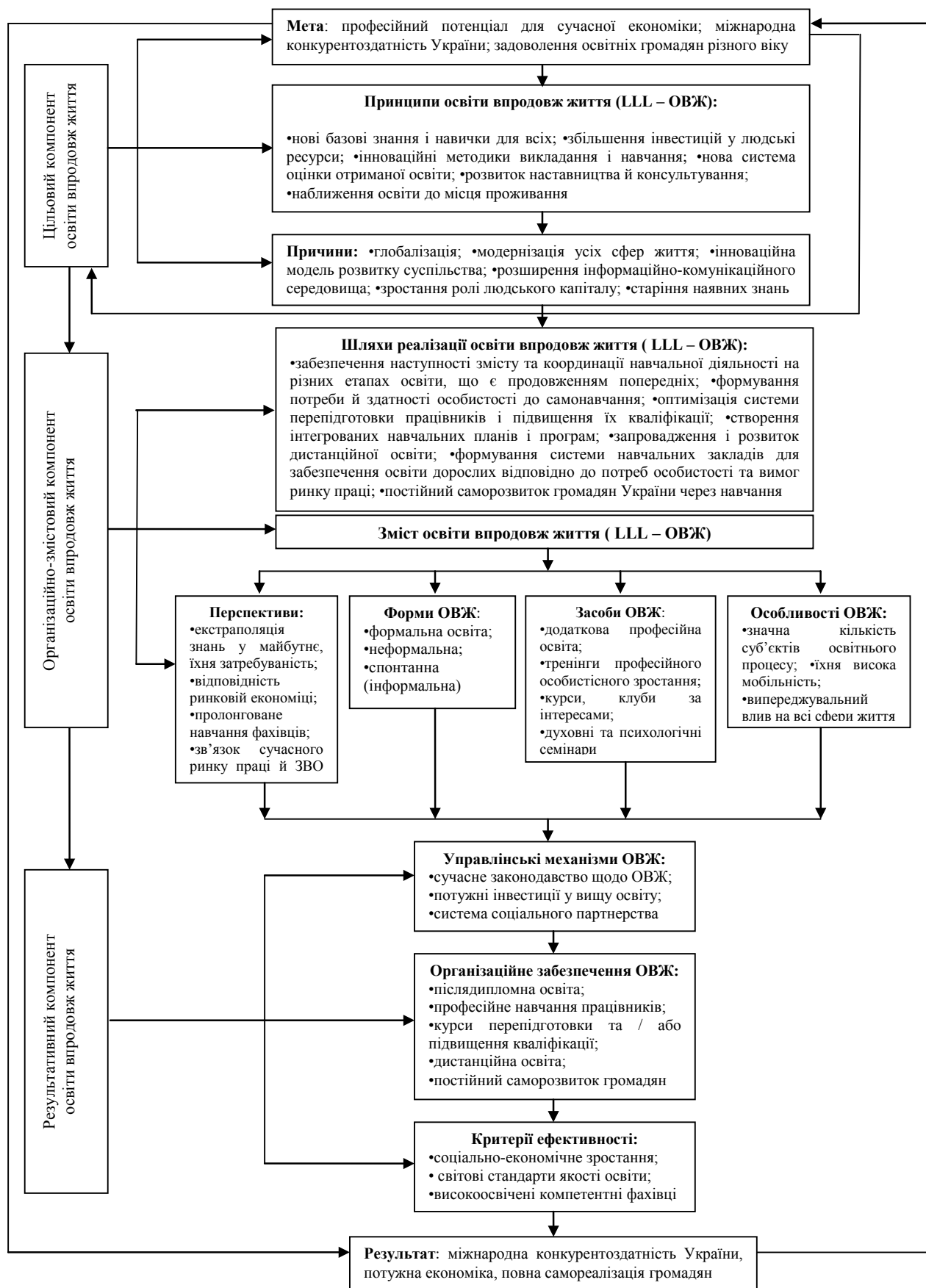


Рис. 1. Управлінська модель запровадження освіти впродовж життя в Україні

Джерело: побудовано на основі [10; 15]

Результативний компонент моделі запровадження ОВЖ складається з управлінських механізмів (сучасного законодавства щодо ОВЖ; потужних інвестицій у вищу освіту; систему соціального партнерства); організаційного забезпечення (післядипломної освіти, професійного навчання працівників, курсів перепідготовки та / або підвищення кваліфікації); критеріїв визначення ефективності запровадження ОВЖ (соціально-економічного зростання держави, світових стандартів якості освіти, високоосвічених компетентних фахівців; дистанційної освіти, постійного саморозвитку громадян) та результату, який передбачає потужну економіку й міжнародну конкурентоздатність і повну самореалізацію громадян.

Висновки і пропозиції. Отже, ОВЖ повинна стати науковим обґрунтуванням української національної концепції неперервної освіти. Держава має забезпечити ефективне регулювання розвитку освіти, що сприяє професійно-творчому саморозвитку особистості, підготовці її до самовдосконалення впродовж усього життя. Тенденція безперервної освіти впродовж усього життя передбачає формування людини нового типу, яка в умовах постійних соціально-економічних змін зможе самореалізуватися в активній діяльності й саморозвитку, роблячи максимальний внесок у перетворення навколишнього світу й оновлення суспільства. ОВЖ є рушійною силою формування та розвитку економічного, інтелектуального й духовно-культурного майбутнього нації.

Список використаної літератури:

- Білоус О., Маслово-Лисичкіна Н. Глобалізація розвитку і соціальна безпека. *Віче*. 2001. № 5. С. 22–44.
- Державна національна програма «Освіта: Україна XXI століття». Київ: Райдуга, 1994. 62 с.
- Дубасенюк О.А. Модернізація системи освіти в Україні в умовах сучасних глобалізаційних процесів. Освітні реформи: місія, дійсність, рефлексія: монографія / за ред. В. Кременя, Т. Левовицького, В. Огнев'юка, С. Сисоєвої. Київ: ТОВ «Видавниче підприємство «Едельвейс», 2013. С. 253–262.
- Карпенко М. Пріоритети розвитку вищої освіти в Україні у руслі загальноєвропейських тенденцій. Україна: стратегічні пріоритети. *Аналітичні оцінки-2005*. Київ, 2005. С. 407–416.
- Кремень В.Г. Філософія людиноцентризму в освітньому просторі. Київ: Т-во «Знання» України, 2010. С. 384–395.
- Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2013. 120 с.
- Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті. *Освіта*. 2002. № 26. С. 2–4.
- Ничкало Н.Г. Развитие человеческого капитала – стратегическое задание профессионального образования. Модернизация профессионального образования: теория, опыт, проблемы: коллективная монография / под ред. Т.Ю. Ломакиной. Москва: ФГНУ ИТИП РАО, 2012. С. 201–220.
- Огнев'юк В. Освіта в системі цінностей сталого людського досвіду: монографія. Київ: Знання України, 2003. 448 с.
- Петрушенко Ю. Освіта дорослих як складова освіти впродовж життя: основні положення, реалії та перспективи розвитку в Україні. URL: http://fpkv.sumdu.edu.ua/images/stories/long-programs/2017_Petrushenko.pdf.
- Проект Концепції державної регіональної політики. URL: <http://minregionbud.gov.ua/index.php?id=77>.
- Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017р. №2145-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page>.
- Степко М.Ф. Відповідність стану сучасного глобалізованого суспільства – головне стратегічне завдання розвитку системи вищої освіти. Педагогічна і психологічна науки в Україні (до 15-річчя АПН України) / ред. кол.: Сухомлинська О.В., Бех І.Д., Луговий В.І. Київ: Педагогічна думка, 2007. Т. 4. С. 28–36.
- Яковенко Л.І., Пащенко О.В. Економічні основи модернізації вищої освіти в умовах становлення економіки знань. Полтава, 2011. 216 с.
- A Memorandum on Lifelong Learning. Commission of the European Communities. URL: http://arhiv.acs.si/dokumenti/Memorandum_on_Lifelong_Learning.pdf.
- Making a European area of lifelong learning a reality. European Commission. URL: http://viaa.gov.lv/files/free/48/748/pol_10_com_en.pdf.
- McCrone D. Cultural capital in an understated nation: the case of Scotland. *Brit. J. of sociology*. 2005. Vol. 56. № 1. P. 65–82.

Ажажа М. А. Управленческая модель внедрения в Украине образования в течение жизни

В статье раскрыта сущность понятия «образование в течение жизни»; очерчен зарубежный опыт его внедрения; разработана и обоснована управленческая модель введения образования на протяжении жизни в Украине. Определены цели, принципы и причины введения такого образования, его содержание, основные составляющие, особенности и пути реализации. Подчеркивается, что образование в течение жизни является движущей силой формирования и развития экономического, интеллектуального и духовно-культурного будущего нации.

Ключевые слова: непрерывное образование, государственное управление, образование в течение жизни, политика государства, образовательные услуги, управление.

Azhazha M. A. The administrative model of introduction of the lifelong learning in Ukraine

The article reveals the essence of the concept of "Lifelong Learning"; outlined the foreign experience of the introduction of education throughout life; the managerial model of the introduction of education throughout life in Ukraine has been developed and substantiated. The purpose, principles and causes of the introduction of education throughout life, its content, main components, features and ways of realization are determined. The life-long education is the driving force behind the formation and development of the economic, intellectual, spiritual and cultural future of the nation.

Key words: continuous education, state administration, education throughout life, state policy, educational services, management.

УДК 351:347.965.42 (043.3)

Є. Є. Бородін

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМ МЕДІАЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджуються можливості інкорпорування інтегрованого механізму медіації в систему публічного управління в Україні. Принциповою відмінністю структури такого механізму, збалансованого конкретними методами, інструментами та відповідними управлінськими рішеннями, виступає виділення рівнів: метасистемного, інституціонального, секторального, інтерперсонального.

Ключові слова: медіація, медіаційна взаємодія, консенсус, публічне управління, механізми державного управління.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство характеризується зростанням невизначеності та нестабільності, що спричинене, насамперед, розширенням конфліктного простору, підвищенням напруженості у суспільних відносинах, збільшенням джерел конфліктної напруги. Це актуалізує проблему пошуку ефективних механізмів розв'язання суперечок, найбільш оптимальним серед яких є медіація. Орієнтація України на простір європейських цінностей підсилює необхідність упровадження механізму медіації в систему публічного управління, адже сама історія становлення Європейського союзу нерозривно пов'язана з розвитком механізмів медіації як засобу інтеграції та об'єднання на якісно новій основі.

Відтак постає актуальне для науки державного управління завдання щодо аналізу перспективних напрямів упровадження механізму медіації в систему публічного управління, враховуючи досвід провідних країн світу та особливості формування та реалізації процедур примирення в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор. Теоретико-методологічні засади механізму медіації розробляють такі науковці, як В. Балух [1], О. Белінська [2], Н. Боженко [3], Н. Бондаренко-Зелінська [4], А. Бортнікова [5], З. Красіловська [7], А. Лиско [8], Н. Мазаракі [9], Л. Юхтенко [10], І. Ясиновський [11] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Вказані дослідження здебільшого зосереджені на правових аспектах медіа-

ції як способу позасудового вирішення публічно-правових спорів, однак у них не розглянутий саме процес інкорпорування інтегрованого механізму медіації в систему публічного управління, що й зумовило вибір теми дослідження.

Мета статті – дослідити можливості інкорпорування механізму медіації в систему публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток медіації доцільний на різних рівнях, як комплексний і системний, з охопленням всіх сторін функціонування сфери публічного управління. Ми виходимо з того, що медіація, будучи новим напрямом забезпечення стійкості соціальних систем, має значну історичну базу в зарубіжному і спирається на вітчизняний досвід регулювання складних суспільних процесів. Більш того, використання механізмів медіації свідчить про високу інституційну розвиненість суспільства, оскільки медіація забезпечує вирішення конфліктних ситуацій між суб'єктами публічного управління: органами державної влади та місцевого самоврядування, бізнес-структурами та структурами громадянського суспільства.

Розвиток медіації у вітчизняній практиці керівництва процесами у сфері публічного управління передбачає формулювання і наукове обґрунтування теоретико-методологічних основ функціонування механізмів узгодження інтересів.

На метасистемному рівні роль медіації полягає у вирішенні складних міждержавних конфліктів. Так, приміром, прагнення нового Президента України В. Зеленського до переговорів з В. Путіним виключно в нормандському

форматі (Україна, Росія, Німеччина, Франція) свідчить про прагнення до використання медіаційної взаємодії задля гарантування виконання сторонами досягнутих домовленостей [6].

Актуальність розвитку медіаційної взаємодії в зовнішній політиці зумовлена тим, що за останні п'ять років Україна на міжнародній арені нарешті часто почала діяти як суб'єкт, а не об'єкт геополітики [12].

Попри це, в зовнішній політиці України досі залишається чимало невинуватених стратегічних прогалин. Причому на рівні цілих регіонів.

На думку політолога Д. Тужанського, одним із таких є Центрально-Східна Європа. Для України це регіон не просто географічно рідний – він охоплює, зокрема, безпосередніх наших сусідів із-поміж членів ЄС і НАТО, куди ми прагнемо інтегруватися. А саме Польщу, Словаччину, Угорщину та Румунію, з якими, крім Словаччини, за останні два роки відносини зіпсувалися.

Утім, для вирішення питань слід використати європейські практики врегулювання подібних суперечок, зокрема медіаційну взаємодію. Не так давно в Міністерстві закордонних справ навіть створили посаду уповноваженого з транскордонного співробітництва, яку обійняв Микола Балтажи. В Ужгороді відновили представництво МЗС.

Але будьмо відвертими. Цього всього недостатньо, аби не тільки вирішити наявні конфлікти із сусідами, а й почати мислити категоріями розвитку та співпраці в даному динамічному регіоні.

Потрібні зміни в підходах, тактиках, стратегії. І зараз слушний момент для цього – початок нового політичного циклу не тільки в Україні, а й у Словаччині, де вже відбулися президентські вибори, а парламентські вибори пройдуть весною наступного року. У Польщі парламентські вибори пройдуть вже восени цього року, в Румунії – цьогоріч пройдуть президентські, а наступного року – парламентські вибори. Більше того, вже у травні відбудуться неймовірно важливі вибори до Європарламенту [12].

Відтак, аби спробувати перезапустити відносини із сусідами, спершу може виявитися достатньо символічних жестів, застосування медіаційних практик та риторики. Це може стати гарним початком для відновлення довіри на засадах дотримання обіцянок/медіаційних угод.

На інституціональному рівні медіацію, або посередництво, в першу чергу можна розглядати як процес узгодження взаємодії підсистем,

який дозволяє підвищити стійкість функціонування соціальної системи. Медіація виступає як комплекс організаційно-управлінських заходів у вигляді цілеспрямованого втручання в ситуації, що характеризуються протистоянням різних соціальних суб'єктів, здатне спочатку ослабити протистояння, потім підготувати умови для прийняття зважених рішень, які дозволять зняти протиріччя, що послужили основою конфронтації. Навіть якщо не всі проблеми спірної ситуації вирішуються, напруженість за допомогою медіації може бути знижена, можна краще зрозуміти причини зіткнення інтересів його учасників, а сама конфронтація переведена на керований рівень.

Загальні моменти формування організаційних механізмів реалізації інституційної стійкості на основі розвитку погоджувальних механізмів взаємодії можуть бути охарактеризовані, як це наведено нижче.

Діалектичне розуміння процесів розвитку передбачає виділення базових протиріч, що призводять до руху всі системи. Щодо функціонування інститутів публічного управління, то найбільш істотним джерелом процесу розвитку виступають протиріччя між:

- функцією і метою системи;
- цілями системи і цілями її компонентів;
- постійно змінюваними кількістю і наявною якістю;
- прагненням системи до встановлення стійкого стану та засобами його досягнення; останні служать зміні і розвитку системи, що приводять її у стан нестійкості (система адаптується до середовища і внаслідок цього стає більш чуйною до змін, їх посилення викликає нестійкість, за якої відбувається стрибок, здатний зруйнувати цілісність системи);
- процесами функціонування та розвитку: для того щоб розвиватися, система повинна функціонувати і не може функціонувати, не розвиваючись, але у кризовий момент вони вступають у гостру суперечність, оскільки інтереси розвитку і саме існування системи вимагають зміни її якості, а значить, докорінної зміни функціональних процесів;
- потребами системи в ресурсах і можливістю їх задовольнити.

Зазначені протиріччя носять загально-системний характер, вони властиві будь-яким соціальним об'єктам. Їх вивчення та врахування в ході реформування інституційної системи країни є основою наукового підходу, що необ-

хідно для прояву інтегративної функції механізмів узгодження інтересів.

Звертаючись до розглянутих вище положень про інституційну стійкість, можна зробити висновок, що управління інституційної стійкістю – це цілеспрямований вплив на відносини суб'єктів публічного управління з метою недопущення зіткнення їх інтересів, а в разі виникнення протистояння сторін – його локалізації та ліквідації за певний період часу, що вимагає застосування певних прийомів і методів.

Для досягнення цілей функціонування системи в процесі управління можна застосовувати певний комплекс прийомів, які в сукупності складають методологію управління стійкістю у трансформаційному періоді. Вони утворюють систему загальних правил (принципів), а також спеціальних прийомів і методів узгодження соціально-політичних та економічних процесів.

На наш погляд, медіація в системі механізмів державного управління виконує функцію трансмісії, яка веде до зміни керованої системи. Використання механізмів медіації свідчить про високу інституційну розвиненість суспільства, оскільки медіація забезпечує вирішення конфліктних ситуацій між суб'єктами публічного управління: органами державної влади та місцевого самоврядування, бізнес-структурами та структурами громадянського суспільства.

На думку автора, зміст медіації складається із двох компонентів: переговорів сторін і діяльності медіатора (медіаційної технології), причому кожен із виділених компонентів має самостійне значення і може застосовуватися окремо. У цьому випадку переговори сторін будуть являти собою самостійний спосіб врегулювання спору, а медіаційна технологія – універсальний інструмент для врегулювання будь-яких розбіжностей. Отже, на думку автора, медіаційна технологія – це складова частина соціокультурного життя суспільства. Зазначені компоненти є обов'язковими, реалізуються за певними правилами і тільки разом утворюють особливий спосіб врегулювання суперечок – медіацію. У зв'язку із цим видається правильним розглядати їх наявність у змісті процедури примирення як одну з ознак медіації.

Основним принципом успішного узгодження інтересів суб'єктів публічного управління виступає розуміння сутності функціонування об'єкта управління, його основного технологічного процесу, знання причин розвитку та особливостей конкретної ситуації. Так, перш ніж здійснити

керуючий вплив і оцінити, наскільки ефективні наслідки прийнятих рішень, необхідно виявити вплив окремих факторів на застосування результатів функціонування об'єкта управління проблемною ситуацією, обґрунтувати метод розрахунку ефективності заходів із подолання проблем функціонування інститутів публічного управління і таким чином визначити склад факторів, що впливають, та характер їх впливу. Вирішення цих питань вимагає відповідних знань тієї сфери, в якій склалася проблемна ситуація.

Проблемна ситуація завжди потребує кооперативних зусиль із її подолання, знаходження шляхів виходу зі сформованих умов або, як мінімум, ослаблення можливих наслідків. Світовий досвід показує, що подолання проблемних ситуацій в умовах суспільних трансформацій – це процес керований. Під ним розуміється певна цілеспрямована протидія системи відносно до наявного дисбалансу.

Не менш важливим є секторальний рівень розвитку медіації. За останні п'ятнадцять років в Україні відбулася корінна перебудова систем управління. Процес масового освоєння нових управлінських технологій і підходів насамперед охопив сектор корпоративного управління. Більшість великих компаній за цей період перейшло від лінійних до функціональних, а деякі – навіть до матричних структур управління. Нормою став метод управління проектами. За минулі роки частково був перебудований процес підготовки управлінських кадрів як на рівні закладів вищої освіти, так і на рівні внутрішньофірмових систем перепідготовки і підвищення кваліфікації. В останні роки низка компаній перейшла до освоєння сучасних технологій управління витратами, якістю та ризиками.

Просування в технологіях управління призвело до зростання рівня капіталізації компаній.

Не настільки помітний процес вдосконалення систем управління в державному та некомерційному секторах. Технології державного управління як на центральному, так і на територіальному рівні продовжують залишатися архаїчними. Без швидкого і масштабного розгортання нових систем управління завдання підвищення ефективності публічного управління виявиться нездійсненим. Однією з таких технологій є система самоврядування споживчих організацій, зокрема товариств власників житла.

Головною особливістю публічного управління як управлінської парадигми може вва-

жатися прагнення адресувати наявні ресурси (фінансові, матеріальні, інтелектуальні, кадрові) туди, де вони можуть дати найбільші результати. Зміст медіаторних зв'язків між суб'єктами у сфері публічного управління можна представити у формі таких основних блоків:

1. Цілепокладання, до якого включаються: прогнозування мети, її розробка та постановка мети з подальшим коректуванням.

2. Інформаційне забезпечення, в тому числі визначення потреби в інформації, її збір, обробка, зберігання і передача.

3. Аналітична робота, орієнтована на вибір необхідної інформації, розрахунок аналітичних показників і подальшу їх оцінку, в тому числі виявлення причин відхилень і загальних залежностей в аналізованій системі.

4. Прийняття рішень, тобто визначення критеріїв, за якими здійснюється свідомий вибір із наявних варіантів або альтернатив рішень на підставі результатів їх аналізу та порівняльної оцінки.

5. Виконання рішень – доведення рішень до виконавців, організація діяльності останніх, координація і контроль, забезпечення зворотного зв'язку з метою отримання інформації про хід реалізації рішення і коригування дій у разі необхідності.

Як видно, в зазначеному переліку немає етапу узгодження рішення, що відображає сформований технократичний підхід в управлінні соціальними системами. Разом із тим публічне управління є складним соціально-економічним, інформаційним та організаційно-технічним явищем, діяльністю, що стикається зі зміною станів і умов функціонування керованої системи, дозволяє виробляти постійне оновлення використовуваного управлінського інструментарію. Публічне управління містить знання, навички, вміння, прийоми, операції, процедури, алгоритми впливу через мотивацію, тобто все те, що входить в поняття соціальних і людських технологій. Публічне управління розглядається як елемент культури, системи цінностей і переконань. Публічне управління визначальним чином впливає на розвиток людини і суспільства, створює свої цінності і формує соціально-етичні принципи відносин у соціумі.

Висновки. Механізм медіації набуває вагомое значення в комплексі механізмів державного управління. Механізм медіації – це сукупність організаційних структур, конкретних

форм та методів медіаційної взаємодії, а також інструментів, за допомогою яких реалізується ця процедура. Медіація як процедура вирішення конфліктів, що виникають у сфері буденності у процесі інтерперсональної діяльності суб'єктів, конституює її як особливого роду систему відносин, є важливою складовою частиною механізму самоорганізації суспільства.

На наш погляд, роль медіації в механізмах державного управління така: посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління шляхом досягнення інституційної стійкості, подолання інституціональних перетворень, що сприяють координації дій і зближенню стратегій наявних інститутів державної влади та управління; міжгалузеві зміни; гармонійний розвиток державно-управлінських відносин (організаційний механізм); підвищення соціальної стабільності в суспільстві та запобігання зростанню соціальної напруги; покращення міждержавних відносин (соціально-політичний механізм); зниження навантаження на судову систему (адміністративно-правовий механізм), узгодження інтересів бізнесу, влади та суспільства (фінансово-економічний механізм); зменшення конфліктів у сфері трудових відносин (кадровий механізм державного управління).

Медіаційна взаємодія є способом приведення різноманітності інтересів до відносної єдності, способом відтворення, підтримки порядку на початковому, базовому рівні соціальної структури суспільства. Її можна розглядати як інструмент, що забезпечує перетворення негативної енергії, що породжується зіткненням соціальних суб'єктів у процесі їх життєдіяльності, в позитивно спрямовану енергію їх спільної дії.

Поєднуючи дві функції, а саме досягнення згоди і первинного конструювання відносин рівності, медіація є одним із функціональних елементів структурно-інформаційного поля публічного управління. У цьому значенні вона відрізняється від медіації як неінституціональної практики такою характеристикою: медіація в межах структурно-інформаційного поля публічного управління є технологією досягнення угоди, яка одержує інституціональне оформлення і закріплення, дієвість якого гарантується не лише доброю волею і згодою учасників переговорів, але і нормативними ресурсами суспільства і держави.

Список використаної літератури:

1. Балух В.С. Нормативно-правові основи формування системи альтернативного вирішення спорів в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 162–168. URL : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkur_2013_4_41.pdf.
2. Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. №1(5). URL: http://vru.gov.ua/Docs/visnik05_12.pdf.
3. Боженко Н.В. Медіація як один із засобів врегулювання адміністративних спорів: теоретико-історичний аспект. *Право.ua*. 2017. № 1. С. 95–98. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2017_1_19.
4. Бондаренко-Зелінська Н.Л. Впровадження медіації у судовий процес як складова наближення законодавства України до європейських стандартів. *Приватне право і підприємництво*. 2011. Вип. 10. С. 181–185.
5. Бортнікова А.Г. Правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 19 с.
6. Зеленський приготувався до переговорів із Путіним: названа умова. *Obozrevatel / Політика*. 18 травня 2019 р. URL : <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/zelenskij-prigotuvavsya-do-peregovoriv-iz-putinim-nazvana-umova-video.htm>.
7. Красіловська З.В. Альтернативні способи вирішення спорів у сфері державного управління: поняття та сутність. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1(24). С. 158–167.
8. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві України. URL : www.gromada.lviv.ua/analytic/587.
9. Мазаракі Н. Медіація в Україні: проблеми теорії та практики. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 92–100. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2016_1_11.
10. Юхтенко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою судді в адміністративному судочинстві: сутність та проблеми запровадження. *Юридичний вісник*. 2013. № 3. С. 106–112. URL : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/urid_2013_3_20.pdf.
11. Ясиновський І.Г. Характеристика моделей медіації в розвинутих країнах. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4. С. 94–98. URL : http://nbuv.gov.ua/jpdf/Npna_2014_4_19.pdf.
12. Тужанський Д. Помиритися та перемогти: чому Києву потрібна нова стратегія в Центрально-Східній Європі. *Європейська правда*. 18 травня 2019 р. URL : <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2019/05/17/7096311/>.

Бородин Е. Е. Механизм медиации в системе публичного управления.

В статье исследуются возможности инкорпорирования интегрированного механизма медиации в систему публичного управления в Украине. Принципиальным отличием структуры такого механизма, сбалансированного конкретными методами, инструментами и соответствующими управленческими решениями, выступает выделение уровней: метасистемного, институционального, секторального, интерперсонального.

Ключевые слова: медиация, медиационное взаимодействие, консенсус, публичное управление, механизмы государственного управления.

Borodin Ye. Ye. Mechanism of mediation in public administration

The article explores the possibility of incorporating the integrated mediation mechanism into the system of public administration in Ukraine. The principal difference in the structure of such a mechanism, balanced by specific methods, tools and appropriate management decisions, is the identification of levels: metasystemic, institutional, sectoral, and interpersonal.

Key words: mediation, mediation interaction, consensus, public administration, mechanisms of public administration.

А. А. Вагилевичкандидат економічних наук,
заступник начальникаГоловного управління Державної фіскальної служби
у Запорізькій області

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОГРАМ

У процесі дослідження було виділено основні питання реалізації державних екологічних програм і можливих перспектив. Визначено кроки щодо подолання екологічної кризи в країні за сучасних умов, зокрема екологічної небезпеки для здоров'я й життя населення. Окреслено проблематику дублювання функцій Держекоінспекції з іншими контролюючими органами у сфері охорони навколишнього природного середовища. Представлено законодавчо визначений розподіл між бюджетами екологічного податку та розподіл надходжень від справляння екологічного податку між рівнями бюджетної системи у 2018 р. Визначено, що реалізація державних екологічних програм залежить від багатьох компонентів, серед яких система оподаткування та інтеграція до Європейського Союзу.

Ключові слова: екологічні програми, екологічна програма, навколишнє середовище, бюджетні кошти, екологічний податок.

Постановка проблеми. Нині в Україні актуальним лишається пошук шляхів вдосконалення державної політики екологічної безпеки. Тому вдосконалення екологічних програм та імплементація до них закордонного досвіду стає одним із головних шляхів можливого забезпечення екологічної безпеки в країні. Зміна цілей, пріоритетів, напрямів державної політики щодо екологічної безпеки в країні зумовлена активною співпрацею з країнами ЄС. Визначення основних проблем, поточного стану функціонування державної політики екологічної безпеки у вигляді реалізації державних екологічних програм і можливих перспектив – основні питання, що постають перед державними органами влади України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні шляхи розвитку національної екологічної безпеки стали предметом дослідження таких науковців, як М. Бринчук, Т. Захарченко, В. Петров, К. Ситник, Ю. Шемшученко, Б. Щербиський та ін. Дослідженню правових аспектів у галузі природокористування й охорони навколишнього природного середовища були присвячені праці А.П. Гетьмана, Г.І. Балюк, І.І. Каракаша, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, М.В. Красної, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, Ю.С. Шемшученка та ін. Імплементацію державних програм щодо екологічної політики окреслено у наукових працях: О. Бондара, В. Кравцова, В. Потапенко, Л. Якушенко, Л. Яценко. Але

актуальним питанням лишається реалізація екологічних програм у напрямі співпраці з країнами ЄС і розробка нормативно-правової бази, що сприятиме їх реалізації.

Метою наукового дослідження є визначення основних шляхів вдосконалення державної екологічної політики у вигляді розробки та реалізації екологічних програм, їх нормативно-правове забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Для подолання екологічної кризи в країні, враховуючи її екологічну небезпеку для здоров'я та життя населення, слід зосередити увагу на вирішенні таких проблем, як:

1) формування та реалізація на національному рівні стратегії екологічної безпеки, запровадження спеціальних програм у регіонах, де є загроза погіршення стану навколишнього природного середовища;

2) донесення до кожного громадянина країни інформації про рівень забруднення певної адміністративно-територіальної одиниці та можливі заходи для його покращення; внесення змін до системи управління політики екологічною безпекою країни з використанням провідного досвіду країн ЄС;

3) запровадження інноваційних екологічних та енергоощадних технологій на підприємствах;

4) автоматизація процесів моніторингу у сфері поводження з відходами;

5) зайняття активної позиції на міжнародній

арені щодо вирішення глобальних проблем екологічної безпеки, які також можуть вплинути на навколишнє природне середовище в Україні [1].

Моніторинг навколишнього середовища в Україні здійснюється на підставі Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [9]. Для забезпечення його реалізації було прийнято Постанови КМУ «Про затвердження порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» [10], «Про затвердження критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають оцінці впливу на довкілля» [11], «Про затвердження порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля» [2; 12].

Однак постає питання щодо ефективності реалізації державних екологічних програм внаслідок дублювання функцій Держекоінспекції з іншими контролюючими органами у сфері охорони навколишнього природного середовища. Адже відповідно до законодавства контролюючими функціями у сфері додержання вимог природоохоронного законодавства наділені такі органи державної влади: Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція), Державна служба геології та надр України (Держгеонадра), Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство), Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), Державне агентство рибного господарства України (Держрибагентство), Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство), Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба), Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека). У свою чергу, контроль за їх діяльністю виконується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів (Держекоінспекція, Держводагентство, Держгеонадра); Міністра аграрної політики та продовольства (Держлісагентство, Держгеокадастр, Держрибагентство, Держпродспоживслужба); Міністра інфраструктури (Укртрансбезпека).

Наведений перелік контролюючих органів свідчить про неоднозначну ситуацію, тому що на їх утримання потрібна значна сума бюджетних коштів, які, в свою чергу, могли бути витра-

чені на реалізацію екологічних програм, а не на забезпечення життєздатності апарату органів влади. Така ситуація потребує швидшого вирішення і скорочення кількості перевіряючих структур. Варто зауважити, що основним органом, який здійснює контроль у сфері охорони довкілля, є Державна екологічна інспекція України, котра діє відповідно до ст. 29-2 Лісового кодексу України. Наявність великої кількості перевіряючих органів зі схожими функціями тільки збільшує тиск на суб'єктів господарювання, формує умови, сприятливі для можливості зловживання правами зі сторони посадових осіб цих структур [3].

На шляху до реалізації екологічних програм Міністерства екології та ресурсів України в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС варто користуватися спільними ключовими підходами до охорони навколишнього природного середовища, зокрема:

1) забезпечити дієву участь громадян у захисті навколишнього природного середовища (адже їх думка щодо можливого впливу господарської діяльності на довкілля має бути врахована державою);

2) вчиняти дії, спрямовані на об'єднання зусиль держави, бізнесу і громадськості для захисту довкілля;

3) піклуватися про здоров'я громадян;

4) забезпечити прозорий і зрозумілий процес прийняття рішень щодо ведення господарської діяльності та раціонального використання природних ресурсів, що забезпечить екологічну безпеку майбутніх поколінь.

Заслуговує на увагу реалізація екологічних програм, які стосуються підписаної Угоди про Асоціацію Україна – ЄС. Зокрема, варто виділити систему державних (публічних) закупівель, зміни якої були затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. і стосуються державних закупівель щодо їх екологічності. Наприклад, у країнах ЄС, розпочинаючи з 2004 р., було рекомендовано такі екологічні критерії до закупівель: дотримання державних норм до показників безпеки й експлуатаційних характеристик; виробництво продукції з поліпшеними характеристиками, що зменшують негативний вплив на здоров'я людини та довкілля; модернізацію виробництва; запровадження екологічних інновацій і залучення інвестицій у «зелену економіку».

До основних переваг екозакупівель варто віднести: безпечність і якість товарів; надання

робіт чи послуг за чітко встановленими критеріями. Наступними критеріями визначення замовників з урахуванням екологічної складової частини мають бути: стандарти підтвердження якості продукції та міжнародні стандарти екологічного маркування; вартість закуплених товарів, послуги у розрахунок їх повного життєвого циклу і додаткові витрати на екологічні, соціальні та технологічні наслідки їх використання.

Для України головною проблемою в реалізації екологічних програм є відсутність розуміння переваг, належного рівня знань і досвіду у представників замовника та спрямування екологічних податків на забезпечення екологічної безпеки країни. Яскравими прикладами реалізації екологічних програм в Україні є проект «Впровадження сталих державних закупівель в Україні», «Екологізація економік в країнах Східного партнерства» (EaP GREEN), завдяки чому було реалізовано програму екологічного маркування згідно з ДСТУ ISO 14024 (лакофарбові матеріали та мийні засоби) [7].

Основним компонентом фінансової підтримки екологічних програм є екологічний податок – загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного об'єму радіоактивних відходів, які тимчасово зберігаються їх виробниками. Справляння екологічного податку – важливий інструмент реалізації екологічних програм, оскільки він має цільове призначення.

На рис. 1 наведені статистичні дані надходження екологічного податку, кошти від якого відразу або через рішення центральних органів влади надаються для фінансування екологічних програм.

Наведені дані свідчать про значне коливання в розподілі грошових надходжень між державним і місцевим бюджетом. Отже, суттєві зміни було внесено наприкінці грудня 2014 р. до ст. 29 Бюджетного кодексу України щодо зменшення надходжень до державного бюджету від екологічного податку до 20% та збільшення надходжень до місцевих бюджетів [13]. Наприкінці грудня 2017 р., знов таки, було внесено зміни до ст. 29 БК України щодо збільшення надходжень до державного бюджету до 45% [14]. Але цей підхід є недосконалим, адже відбувається забруднення конкретної адміністративно-територіальної одиниці, що спричиняє шкоду матеріальним ресурсам (водним об'єктам, земельним

ділянкам), здоров'ю та життю громадян, для вирішення проблем місцевого значення місцеві бюджети повинні мати у розпорядженні достатньо коштів для реалізації екологічних програм.

Особливу увагу варто приділити розподілу надходжень від сплати екологічного податку між рівнями бюджетної системи (рис. 2), це дасть можливість визначити поточну картину розподілу фінансової підтримки екологічних програм за підтримки держави на рівні регіонів, структуру екологічного податку за розподілом за фондами і їх відсоткові значення.

У межах реалізації екологічних цільових програм в Україні відбуваються зміни в державних підходах, що стосуються запровадження екологічної відповідальності згідно з підписаною Директивою 2004/35/ЄС, за якою відновлення стану природних ресурсів здійснює оператор, котрий заподіяв екологічну шкоду, у рамках конкретного плану ліквідації наслідків такої шкоди. Однак для імплементації Директиви 2004/35/ЄС в Україні мають бути виконані такі вимоги:

1) визначення засад екологічної відповідальності, передбачених Директивою 2004/35/ЄС;

2) пріоритет вживати запобіжних і відновлюваних заходів особою, що заподіяла шкоду довкіллю, та покриття нею витрат на проведення цих заходів; запровадження прямої (об'єктивної) відповідальності за шкоду, заподіяну довкіллю;

3) визначення обсягу екологічної шкоди на основі аналізу еквівалентних ресурсів і вартості заходів, необхідних для відновлення природних ресурсів до вихідного стану;

4) визначення виду нормативно-правового акта, яким впроваджуватиметься екологічна відповідальність, передбачена Директивою 2004/35/ЄС. Важливим моментом є визначення терміну реалізації екологічних цільових програм (ЕЦП).

Однак для її успішної реалізації має бути: повноцінне фінансування державних цільових програм; визначення пріоритетів для формування державних екологічних програм; релевантність державних екологічних цільових програм із можливостями бюджету; рівень програмної та міжпрограмної узгодженості; моніторинг і жорсткий контроль за ходом виконання державних екологічних цільових програм [5].

Хотілося б зазначити, що є певні відмінності у змісті Директиви 2004/35/ЄС (а) та вітчизняному Законодавстві (б), до яких можна віднести:

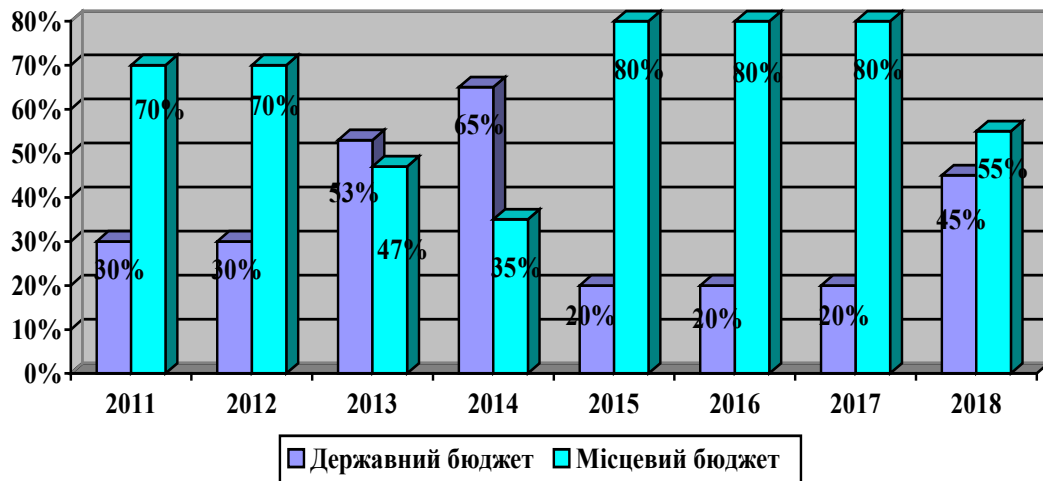


Рис. 1. Надходження та розподіл коштів від екологічного податку (крім частини, що стосується радіовідходів) [15]

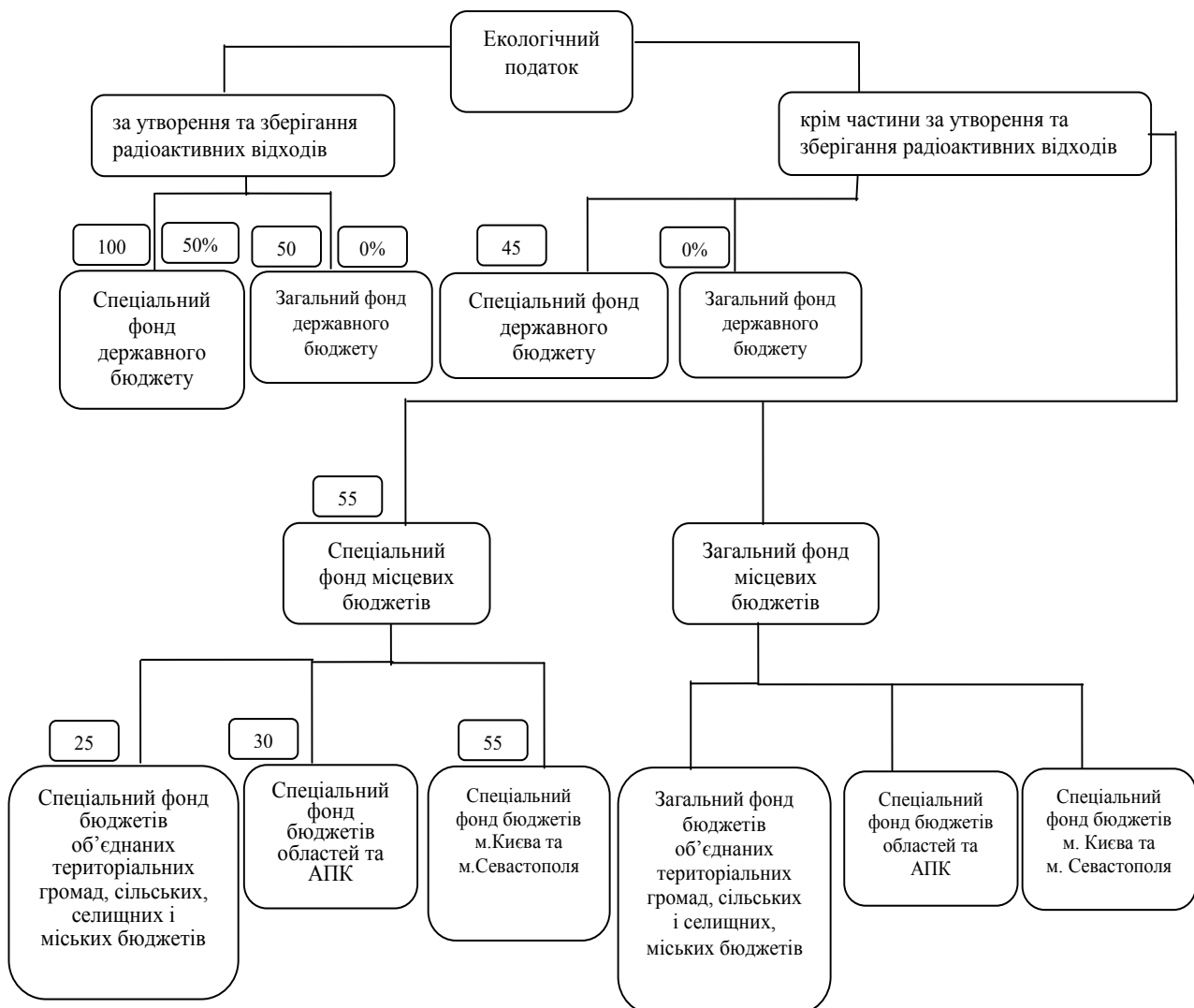


Рис. 2. Розподіл надходжень від сплати екологічного податку між рівнями бюджетної системи у 2018 р.

– стосовно природних ресурсів: а) пряма екологічна відповідальність стосується трьох видів природних ресурсів; б) відповідальність за шкоду, заподіяну порушенням екологічного законодавства, не обмежується видом природних ресурсів;

– зміст прямої (об'єктивної) екологічної відповідальності стосується: а) відтворення природних ресурсів до вихідного стану; б) покарання особи, винної у заподіяні шкоди, та відшкодування шкоди;

– щодо визначення розміру екологічної шкоди: а) розмір шкоди визначається на основі аналізу еквівалентних ресурсів і зумовлюється розміром витрат на проведення запобіжних і відновлюваних заходів; б) розмір шкоди визначається відповідно до розроблених методик і такс;

– з приводу фінансових гарантій: а) заохочує держави-члени запровадити фінансові гарантії екологічної відповідальності; б) законодавство передбачає обов'язкове страхування;

– з приводу компетентних органів: а) Директива вимагає від держави-члена призначення компетентного органу; б) у вітчизняному законодавстві відсутній [8].

Висновки і пропозиції. Аналізуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що реалізація державних екологічних програм залежить від багатьох компонентів, таких як система оподаткування, зокрема екологічного податку, який визначає, чи отримає екологічна програма фінансову підтримку. Однак іншим важливим напрямом реалізації державних екологічних програм є тісна співпраця з країнами ЄС, особливо в питаннях реалізації екологічних стандартів, правил чи директив. Сьогодні пошук ефективних заходів щодо вирішення питань екологічної безпеки в Україні, насамперед, спрямований на мінімізацію втручання в навколишнє природне середовище, усунення шкоди, завданої довкіллю. Тому важливим аспектом успішної реалізації державної екологічної політики є визначення напрямку екологічної безпеки в країні, забезпечення інформацією населення, запровадження інновацій до системи управління політики екологічної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Омаров А.Е. Шляхи вдосконалення політики екологічної безпеки в сучасних умовах. 2018. URL: http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-2/doc/5/5_3.pdf.
2. Сидор В. Оцінка впливу на довкілля: закон працює, проблеми залишаються. 2018. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/6/25.pdf>.
3. Аналітична записка «Механізми мінімізації корупції в реалізації державного контролю та нагляду за довкіллям». 2018. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note_Ecology-Final.pdf.
4. Комунікаційний інструментарій. Євроінтеграційний портал. 2018. URL: https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/communication-toolkit-a4u-mip-ukr_annexes.pdf.
5. Майстро С.В., Колєнов О.М. Проблеми та протиріччя державної екологічної політики на регіональному рівні. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_9.
6. Канонішена-Коваленко К. Екологічний податок від А до Я. Київ : Фундація «Відкрите Суспільство», 2017. 108 с.
7. Берзіна С. Державні екозакупівлі: приклади, критерії, сертифікація та маркування. *Економіка & Екологія. Зелена модернізація*. 2018. С. 66–71.
8. Екологічна відповідальність: досвід ЄС та можливості для України. Аналітичний документ. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», 2018. 42 с.
9. Про оцінку впливу на довкілля : Закон від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19/>.
10. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля : Постанова від 13 грудня 2017 р. № 989 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-%D0%BF>.
11. Про затвердження критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають оцінці впливу на довкілля : Постанова від 13 грудня 2017 р. № 1010 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1010-2017-%D0%BF>.
12. Про затвердження порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля : Постанова від 13 грудня 2017 р. № 1026 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1026-2017-%D0%BF/paran3#n3>.
13. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n69>.

14. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон від 07 грудня 2017 р. № 2233-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19#n46>.

15. Бюджетний кодекс України : Закон від 08 липня 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Вагилевич А. А. Реализация государственных экологических программ

В процессе исследования выделены основные вопросы реализации государственных экологических программ и возможных перспектив. Определены шаги относительно преодоления экологического кризиса в стране в современных условиях, в частности экологической опасности для здоровья и жизни населения. Подчеркнуто проблематику дублирования функций Госэкоинспекции с другими контролирующими органами в области охраны окружающей природной среды. Представлено законодательно определенное распределение экологического налога между бюджетами и распределение поступлений от экологического налога между уровнями бюджетной системы в 2018 г. Определено, что реализация государственных экологических программ зависит от многих компонентов, среди которых система налогообложения и интеграция в Европейский Союз.

Ключевые слова: экологические программы, экологическая программа, окружающая среда, бюджетные средства, экологический налог.

Vahylevych A. A. Implementation of state environmental programs

During the research, the main questions regarding the implementation of state ecological programs and possible perspectives were raised. The main steps concerning overcoming the ecological crisis in the country in modern conditions, in particular, the ecological danger to the health and life of the population of the country, are noted. The issue of duplication of functions of the State Ecology Inspection with other supervisory bodies in the field of environmental protection is emphasized. The legislatively defined distribution between the budgets of the environmental tax and the distribution of revenues from the payment of environmental tax between the levels of the budgetary system in 2018 are presented. It is determined that the implementation of state environmental programs depends on many components, including the taxation system and integration into the European Union.

Key words: ecological programs, ecological program, environment, budget money, ecological tax.

С. М. Вовк

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри організації вищої освіти,
управління охороною здоров'я та гігієни
Донецького національного медичного університету

Т. В. Вовк

викладач кафедри менеджменту виробничої та невиробничої сфери
Донецького державного університету управління

Т. В. Чумаріна

магістр з публічного адміністрування
Донецького державного університету управління

ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ПОЛІТИЦІ ЛІКУВАЛЬНО-ДІАГНОСТИЧНОГО ПРОЦЕСУ

У статті розглядається питання методичних підходів до організації контролю якості медичної допомоги з використанням наявних і адаптованих до сфери охорони здоров'я технологій контролю, а також до формування критеріїв якості медичної допомоги відповідно до її компонентів.

Ключові слова: контроль якості, система управління, лікувально-діагностичний процес, методика оцінки, медична допомога.

Постановка проблеми. Системні принципи управління діяльністю передбачають безперервний зв'язок управління та інформації. Особливе значення має фундаментальний принцип зворотного зв'язку, відповідно до якого інформація про функціонування керованої системи або її елементу передається суб'єкту управління, котрий таким чином отримує можливість коригувати управлінський процес. Відсутність зворотного зв'язку призводить до зниження ефективності управління, навіть до повної втрати керованості системи.

Принцип зворотного зв'язку покладений в основу контролю якості медичної допомоги, що розглядається як одна з провідних функцій управління. Контроль якості спрямований на визначення відповідності реальних характеристик організації медичної допомоги та виконання медичних технологій цільовим критеріям якості. Провідна функція контролю простежується в законодавчих і нормативно-правових документах, які регулюють управління якістю медичної допомоги в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нормативи якості встановлюються з урахуванням довгострокової динаміки показників,

середнього рівня і темпів передбачених змін показників унаслідок виконання відповідних організаційних, діагностично-лікувальних і профілактичних заходів. За нормативи приймають похідні величини. Бажано, щоб норматив не менше ніж на 5% перевершував кращий попередній рівень. Це потребує зусиль і суттєвого поліпшення якості медичної допомоги [1].

Підбиваючи підсумки наведених даних, варто додати зауваження:

1) теорія організації управління діагностично-лікувальним процесом передбачає проведення обов'язкового контролю за дотриманням працюючими лікарями протоколів обстеження й лікування з обов'язковим дотриманням прийнятих стандартів кінцевих результатів лікування;

2) велике значення для ефективного лікування має і контроль за тривалістю повноцінного обстеження: варто пам'ятати, що ніхто не може бути добрим лікарем, якщо не матиме своєчасної достатньої й вірогідної інформації про хворого та його захворювання;

3) контролюючий працівник має ще більш вірогідний і важливий аналіз, якщо враховується якість лікування за нозологічними формами захворювань;

4) під час експертної оцінки всіх видів діяльності слід звертати увагу на скарги хворих із приводу медичного обслуговування, наявність ускладнень, летальність, розходження між клінічним і патологоанатомічним діагнозами, повторне звертання у зв'язку з тим самим захворюванням, на дотримання медичної етики й деонтології, санітарно-протиепідемічного режиму, трудової дисципліни.

R.S. Basi у книзі «Action Administration: Planning and Implementation» (1968) запропонував два протилежні типи контролю – стратегічний контроль і контроль усіх видів діяльності. Суть концепції полягає у тому, що необов'язково контролювати усі дії, аби мати певне уявлення про якийсь процес і вирішити, чи правильно все виконується, за потреби – зробити необхідну корекцію. Достатньо охопити контролем певні ділянки особливого стратегічного значення і під час спостереження за ними упевнитися, що вся діяльність проходить відповідно до завдання. Отже, краще з 75-відсотковою упевненістю знати наперед про можливе відхилення, ніж зі 100-відсотковою упевненістю після перевірки виявити помилку, яка уже сталася. Таким чином, під час контролю ще можна вжити певних заходів до того, як ця помилка буде допущена, і є якийсь шанс не допустити її виникнення [3].

На думку R. Likert («The Human Organization: Its Management and Value», 1967), для ефективного контролю краще проводити аналіз показників роботи. За їх допомогою можна порівняти роботу різних працівників без необхідності детально заглиблюватися в її суть. Такий тип контролю полегшує взаємообмін інформацією і створює загальне розуміння, дає стимул для кращого виконання завдання; дає об'єктивніший матеріал для оцінювання роботи, оскільки не побудований на інтуїції, створює умови для своєчасного реагування за принципом зворотного зв'язку, коли ще є час на внесення виправлень.

Мета статті – дослідити та проаналізувати питання методичних підходів до організації контролю якості медичної допомоги з використанням наявних і адаптованих до сфери охорони здоров'я технологій контролю, а також до формування критеріїв якості медичної допомоги відповідно до її компонентів.

Виклад основного матеріалу. Контроль у системі управління якістю медичної допомоги можна розглядати як складову частину процесу управління, як функцію і як систему. Контроль призначений забезпечити досягнення страте-

гічної мети, а саме надання пацієнтам якісної медичної допомоги шляхом встановлення рівня відповідності визначених компонентів (характеристик) якості медичної допомоги прийнятним вимогам.

Контроль як функція управління передбачає збір і порівняння даних про фактичні характеристики якості медичної допомоги на основі їх моніторингу за визначеними критеріями та вимогами нормативів, стандартів, протоколів та інструкцій; виявлення, оцінку й аналіз відхилень і їх причин; використання аналітичної інформації для підтримки прийняття управлінського рішення з поліпшення якості медичної допомоги. Таким чином реалізується зворотний зв'язок у системі управління якістю [7, с. 240].

Останнім часом багато уваги приділяється підвищенню якості та своєчасності медичної допомоги. Підкреслюється, що комплексна система управління якістю потребує подальшого упорядкування й перебудови її організаційної структури. Обов'язково повинен враховуватися кінцевий результат лікування.

Якість медичної допомоги базується на засадах профілактики, діагностики та лікування. Вона передбачає своєчасне та повне обстеження, спадкоємність у роботі поліклініки та стаціонару, обґрунтованість госпіталізації, застосування сучасних методів лікування, здійснення систематичного аналізу діяльності.

На лікувально-діагностичний процес впливає ряд чинників, серед яких важливі рівень кваліфікації медичного персоналу, своєчасне й повне обстеження хворих, спадкоємність між етапами надання медичної допомоги, постійний аналіз роботи лікувальних закладів, впровадження сучасних методів діагностики та лікування, дотримання санітарно-протиепідемічного режиму тощо.

Найкраща методика оцінки якості діагностично-лікувального процесу має відповідати таким вимогам: бути придатною для використання на будь-яких етапах медичної допомоги; зводити до мінімуму упередженість оцінки; відображати сутність професійної діяльності та визначати типові хиби лікарів; надавати можливість кількісної оцінки якості; визначати доречність використання медичним закладом або лікарем наявних ресурсів [8].

Отже, посилення діагностичного й лікувального процесів повинне відбуватися на базі використання більш ефективних новітніх технологічних заходів діагностики та лікування із

застосуванням передових методів організації праці, досягнень науки та медичної техніки.

Якість діяльності визначається показниками, визначеними фахівцями Європейського регіонального бюро ВООЗ:

- ефективністю (співвідношенням фактичної та максимальної дії, можливої за ідеальних умов);
- економічністю (співвідношенням фактичної дії та її вартості);
- адекватністю (задоволенням потреб населення);
- науково-технічним рівнем (ступенем застосування відповідних знань і медичної техніки під час надання допомоги).

Поняття «здоров'я» певної людини внаслідок індивідуальних коливань показників життєдіяльності організму, а також впливу різних факторів зовнішнього середовища не є чітко визначеним. Більш правильним є визначення ВООЗ: «Здоров'я – це стан повного фізичного, духовного і соціального добробуту, а не тільки відсутність хвороб або фізичних дефектів». Таким чином, здоров'я характеризується сукупністю багатьох показників, які забезпечують працездатність людини.

З цього можна зробити висновок, що видужання – складний процес в організмі людини, остаточним наслідком якого є відновлення й компенсація порушених функцій і нормалізація відношень організму із зовнішнім середовищем.

Залежно від хвороби, рівня розвиненості медичної науки, підготовки кадрів тощо одужання може бути повним і неповним. Повне одужання характеризується відсутністю симптомів захворювання й максимально відновленою працездатністю. Неповному одужанню характерна наявність залишкових симптомів хвороби, які можуть минути найближчим часом. Під час нього працездатність може деякий час лишатися обмеженою. У людей, котрі одужали, або в тих, у яких процеси одужання наближаються до завершення, особливо виражені пристосувальні процеси, відновлюється працездатність, виникає бажання працювати.

Однак наведені вище показники не завжди відповідають визначенню процесу видужання. Потрібні показники порівняні з клінічними нормами, що значно покращить контроль за кінцевим процесом лікування, підвищить його рівень, зацікавленість лікарів і медичних сестер у результатах своєї праці, сприятиме розробці найбільш оптимальних методів лікування.

Комплексна оцінка якості стаціонарної допомоги сприятиме її поліпшенню. Детальний аналіз отриманих даних дозволяє підсумувати якість діагностики й лікування в тому чи іншому лікувальному закладі й намітити конкретні заходи з усунення виявлених дефектів [9, с. 75].

Великі обсяги інформації з власних джерел, що мають складатися кожним суб'єктом контролю якості за підсумками його проведення, повинні відповідати певним вимогам: своєчасності збору, обробки та передачі на вищий рівень управління, надійності (відсутності помилок), цінності (здатності досягати мети).

Накопичену інформацію бажано зберігати для використання в майбутньому для оцінки динаміки змін характеристик якості. Водночас збір інформації стосовно якості не повинен перевантажувати персонал надмірними витратами часу.

Саме тому важливе місце серед дієвих засобів підвищення якості контролю посідає автоматизація процедур контролю з використанням комп'ютерної техніки та спеціального програмного забезпечення. Зазначеним вимогам відповідають медичні інформаційні системи, комплекс методологічних прийомів, технічних засобів і алгоритмів керування, призначених для збору, зберігання, обробки й передачі інформації з питань контролю якості медичної допомоги на різні рівні управління.

Виконання програми інформатизації галузі охорони здоров'я дозволило частково вирішити питання забезпечення медичних закладів комп'ютерною технікою, програмними продуктами та навчання персоналу користування ними. Однак в Україні ще не створена електронна охорона здоров'я з формуванням єдиного електронного простору на всіх рівнях управління галуззю, що гальмує рух інформації для потреб пацієнтів, медичних працівників, керівників, науковців, зокрема в частині її використання з метою контролю якості медичної допомоги.

За сучасних умов оснащення комп'ютерною технікою і найбільш поширеним програмним забезпеченням, продуктами Microsoft Office, «Стаціонар», «Поліклініка» дозволяє пришвидшити найпростіші процеси контролю: реєстрацію даних, їх статистичну обробку, графічне представлення, динаміку змін.

Суттєвим моментом вдосконалення стане впровадження електронних документів, електронної історії хвороби, електронного паспорта пацієнта, які містять відомості про клінічні діа-

гнози, лікарські призначення, результати лабораторних тестів і діагностичних досліджень, динаміку захворювання і дефекти під час надання медичної допомоги, що дозволить у режимі реального часу і в найкоротші терміни відстежувати клінічний результат, здійснювати підрахунки вартості кожного клінічного випадку, оцінювати рівень і обсяг небезпечних втручань. Зазначені можливості медичних інформаційних систем представляють їх як важливий інструмент для керівників у прийнятті обґрунтованих рішень в умовах дефіциту фінансових, кадрових і матеріально-технічних ресурсів [10].

Таким чином, запровадження і використання інформаційних технологій прискорить обмін інформацією і комунікації в системі контролю якості медичної допомоги, знизить ризики і невизначеність за рахунок достатнього обсягу інформації, які зазвичай зумовлюються її дефіцитом під час прийняття управлінських рішень.

Висновки і пропозиції. Представлені методичні підходи до організації контролю якості медичної допомоги з використанням наявних і адаптованих до сфери охорони здоров'я технологій контролю, а також до формування критеріїв якості медичної допомоги відповідно до її компонентів.

Спостереження продемонстрували, що впровадження і дотримання стандартів якості обстеження та лікування сприяє підвищенню якості медичної допомоги у відділеннях лікарні, поліпшує показники використання ліжкового фонду, підвищує професійний рівень лікарів і медичних сестер. Водночас виявлено, що найчастішою причиною помилок у роботі стаціонарних лікарів є неповне обстеження хворих унаслідок недостатнього й не завжди умілого застосування необхідних інструментальних методів діагностики, а також байдуже ставлення до протоколів обстеження та лікування.

Аби не використовувати довільні оцінки під час контролю будь-якого процесу роботи, необхідно виходити з результатів перевірки, а не особистих вражень. Якщо хтось у роботі досягає успіху, якщо в нього гарні результати під час виконання поставленого завдання, то це означає, що він має риси, потрібні на посаді, яку займає. Вирішальними для висновків повинні бути отримані результати роботи.

Список використаної літератури:

1. Матеріали Проекту ЄС «Сприяння реформі вторинної медичної допомоги в Україні». NHS QIS, 2005.
2. Про аудиторську діяльність : Закон України у ред. від 12 грудня 2012 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3125-12>.
3. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України від 07 липня 2011 р. № 3611-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3611-17>.
4. Про затвердження індикаторів якості медичної допомоги : Наказ МОЗ України від 02 листопада 2011р. № 743. URL: http://moz.gov.ua/ua/portal/dn_20111102_743.html.
5. Методика розробки та впровадження медичних стандартів (уніфікованих клінічних протоколів) медичної допомоги на засадах доказової медицини : Наказ МОЗ України від 28 вересня 2012 р. № 751 «Про створення та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги в системі Міністерства охорони здоров'я України», зареєстрована в Міністерстві юстиції України 29 листопада 2012 р. за № 2001/22313 URL: http://www.dec.gov.ua/mtd/doc/751/2012_751_2met.doc.
6. Методика розробки системи індикаторів якості медичної допомоги : Наказ МОЗ України від 28 вересня 2012 р. № 751 «Про створення та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги в системі Міністерства охорони здоров'я України», зареєстрована в Міністерстві юстиції України 29 листопада 2012 р. за № 2002/22314. URL: http://www.dec.gov.ua/mtd/doc/751/2012_751_3ki.doc.
7. Суворова С.П., Парушина Н.В., Галкина Е.В. Международные стандарты аудита. Москва : ВД «ФОРУМ» : ИНФРА-М., 2007. 320 с.
8. Про моніторинг клінічних індикаторів якості медичної допомоги : Наказ МОЗ України від 11 вересня 2013 р. № 795, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 27 вересня 2013 р. за № 1669/24201. URL: <http://moz.gov.ua/ua/portal>.
9. Руководство по разработке стратегий обеспечения качества и безопасности с позиции систем здравоохранения. Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, 2008. 86 с.
10. Системи менеджменту якості. Настанови щодо поліпшування процесів в організаціях охорони здоров'я. Національний стандарт України (IWA 1:2005; ДСТУ IWA 1:2007). URL: <http://document.ua/sistemi-upravlinnja-jakistyu.-nastanovi-shodo-polipshuvannja-std12628>.

Вовк С. М., Вовк Т. В., Чумарина Т. В. Проблема контроля качества в управленческой политике лечебно-диагностического процесса

В статье рассматривается проблема методических подходов к организации контроля качества медицинской помощи с использованием существующих и адаптированных к сфере охраны здоровья технологий контроля, а также к формированию критериев качества медицинской помощи в соответствии с ее компонентами.

Ключевые слова: контроль качества, система управления, лечебно-диагностический процесс, методика оценивания, медицинская помощь.

Vovk S. M., Vovk T. V., Chumarina T. V. Studies on quality control in administrative politics of treatment-and-diagnostical process

The article examines studies on methodical approaches towards medical care quality control organization with the use of existing and adapted for health protection sphere control technique, as well as towards forming medical help quality criteria in compliance with its components.

Key words: quality control, management system, treatment-and-diagnostical process, evaluation method, medical help.

О. Л. Дурман

старший викладач кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У ПРОЕКТУВАННІ ЄДИНОГО ОСВІТНЬОГО ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА

У статті проведено аналіз сучасного стану запровадження електронного урядування в публічне управління в Україні. Показано, що цей процес стикається з певними перепонами, однак є незворотнім, оскільки держава планує запровадження низки заходів для його стимулювання. У дослідженні пропонується використати концепцію електронного урядування у проектуванні освітнього інформаційно-комунікаційного середовища для управління освітньою галуззю. Для цього використовується раніше запропонований структурно-об'єктний підхід, основними рисами якого є декомпозиція організаційної структури організації «згори вниз» і синтез відповідних управлінських (виробничих) процесів і впливів «знизу вгору». Формування та використання спроектованого таким чином освітнього інформаційно-комунікаційного середовища забезпечить умови для збору, збереження, поширення і комплексного використання всіх видів інформаційних ресурсів освітньої галузі, вільний доступ до них всіх зацікавлених сторін, підвищить ефективність діяльності органів публічної влади у цій сфері.

Ключові слова: публічне управління, електронне урядування, інформаційний ресурс, освітнє інформаційно-комунікаційне середовище, структурно-об'єктний підхід.

Постановка проблеми. Проводячи аналіз інформаційного забезпечення державного управління, вивчаючи інформаційні потреби різних прошарків користувачів (державних і корпоративних структур, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, представників бізнес-структур, громадян), можна сказати, що в нашій країні наявна велика кількість інформаційних джерел, технологій їх організації, технологій доступу до інформації тощо. З розвитком інформаційної мережевої інфраструктури (мереж органів центральної виконавчої влади, їх регіональних підрозділів, органів місцевого самоврядування, корпоративних мереж, мережі Інтернет) доступ до потрібної інформації не спрощується, а ускладнюється через ряд чинників [1]:

1) галузевий принцип інформатизації органів державної влади й органів місцевого самоврядування призводить до формування інформаційних ресурсів, зорієнтованих на задоволення потреб обмеженого кола користувачів, внаслідок чого знижується ефект від впровадження новітніх інформаційних технологій;

2) практична відсутність у державних органах та організаціях спеціалістів із надання публічних послуг (масового інформаційного

обслуговування) громадянам, бізнес-структурам;

3) нерозвинуті економічні, правові й організаційні механізми передачі державних інформаційних ресурсів всім зацікавленим суб'єктам і зворотний обмін інформацією;

4) неможливість об'єднання різноманітних даних, що збирають організації, підвідомчі різним органам державної влади, щодо визначених ділянок території, об'єктів або суб'єктів адміністративно-територіальних одиниць;

5) доступ до інформації обмежується її галузевою належністю, зумовлюється посадою і соціальним статусом користувача;

6) нерівномірність розташування на території України джерел інформаційних ресурсів, яка посилюється технічними проблемами доступу до територіально віддалених інформаційних ресурсів, нерозвиненістю телекомунікаційного середовища, технічним станом засобів зв'язку тощо;

7) відсутність єдиної державної політики щодо виготовлення та використання інформаційних ресурсів, необхідного рівня захисту інтелектуальної власності, прав виробників інформаційних продуктів.

Виходом із цієї ситуації є повсюдне запровадження інформаційно-комунікаційних техно-

логій в усі сфери суспільного життя України, а також використання таких механізмів та інструментів управління, як електронне урядування, електронний документообіг, надання адміністративних послуг в електронному вигляді тощо.

Для державного управління освітньою галузю запровадження таких підходів, механізмів та інструментів теж є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед провідних науковців, що вивчали інформаційно-аналітичну діяльність органів влади, роль інформації в процесі прийняття державно-управлінських рішень є предметом досліджень таких вчених, як В. Бакуменко [2], Д. Дзвінчук [3], Д. Дубов [4], І. Лопушинський [5], М. Сендзюк [6] та ін.

Питання впровадження в Україні технологій електронного урядування розглядають Р. Войтович [7], В. Дрешпак [8], К. Линьов [9], А. Семенченко [10] та ін.

Впровадженням інформаційних технологій для проектування систем управління різними галузями з погляду державного управління займалися П.І. Бідюк [11], О.В. Нестеренко [12], О.В. Половцев [13], О.В. Співаковський [14].

Утім, незважаючи на значний науковий інтерес фахівців до інформаційно-аналітичної діяльності органів влади, електронного урядування, застосування інформаційних рішень у різних сферах управління, багато теоретичних, методологічних і практичних питань, особливо в умовах сучасного швидкозмінного середовища публічного управління, залишаються невирішеними.

Поза увагою дослідників залишилися актуальні питання формування організаційного механізму єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища в контексті розширення концепції електронного урядування.

Мета статті. Головною метою дослідження є визначення основних підходів до запровадження електронного урядування в діяльність органів публічної влади щодо управління освітньою галуззю. Для цього пропонується застосовувати сучасні інформаційні технології та рішення з метою формування єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища.

Виклад основного матеріалу. За сучасних умов розвитку суспільно-економічних відносин в Україні, котра переживає загальноосвітню кризу, актуальним стає питання прийняття ефективних рішень у системах будь-якої природи, наприклад, тих, що використовуються в управ-

лінні різноманітними корпоративними об'єднаннями, до яких можна віднести й різні сфери публічного управління (освітню, медичну чи культурну галузі).

Незважаючи на «вибуховий» розвиток засобів комп'ютерної техніки та програмних комплексів публічного управління, методологія побудови таких систем постійно відстає від потреб. Розробляючи інформаційно-аналітичні системи (ІАС) чи системи підтримки ухвалення рішень (СПУР), необхідно враховувати, що складність процесів управління певною галуззю унеможливорює створення автоматичних систем управління. Навіть створення автоматизованих систем постійно буде стикатися з цілим рядом труднощів, описаним у великій кількості джерел, наприклад, у [15]. Крім того, у публічному секторі суттєва частка інформації виступає як прогнозна, тобто рішення повинні прийматися в умовах певної, більшої чи меншої, невизначеності.

Як визначено в [16], автоматизована інформаційна технологія – це системно організована для вирішення задач управління сукупність методів і засобів реалізації операцій збору, реєстрації, передачі, накопичення, пошуку, опрацювання і захисту інформації на базі застосування розвинутого програмного забезпечення, засобів обчислювальної техніки і зв'язку.

Як ми бачимо, в державному управлінні застосовуються всі елементи таких технологій. Оскільки істотну частину засобів реалізації інформаційних технологій становлять засоби комп'ютерної техніки, часто під новітніми інформаційними технологіями мають на увазі комп'ютерні інформаційні технології, які ґрунтуються на високому рівні «дружнього» інтерфейсу користувача, широкому використанні пакетів програм проблемного призначення, використанні сучасних механізмів, інструментів і методів управління, що пройшли успішну апробацію в бізнес-середовищі.

Одним із таких механізмів управління може бути електронне урядування (e-gov). Проте, зважаючи на загальний рівень застосування сучасних інформаційних технологій під час вироблення, ухвалення та запровадження управлінських рішень в органах державної влади й органах місцевого самоврядування в Україні, його можна охарактеризувати як недостатній. Наявні приклади застосування систем підтримки прийняття рішень («ситуативні кімнати», «кабінети керівника», набори сценарних дій тощо) ще

розрізнені, характеризуються різноманітністю у підходах, темпах розвитку й оснащенні (як згадувалося вище), а тому недостатні для задоволення нового рівня вимог органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

В Україні ініціативи у сфері електронного уряду повинні бути направлені на забезпечення державних службовців інформацією про стан відповідної сфери управління для прийняття оптимальних управлінських рішень, а також на забезпечення громадян оперативною й неупередженою інформацією про діяльність влади всіх рівнів – від центральної до місцевої. У своєму розвитку електронне урядування має пройти шлях від системи інформування громадян через стадію взаємодії громадян із владою у процесі спільної розробки і впровадження державної політики до надання громадянам послуг засобами Інтернету.

Для впровадження системи електронного урядування в Україні передбачаються такі заходи [17]:

- створення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, інтегрування в нього веб-сайтів та електронних інформаційних систем і ресурсів органів центральної виконавчої влади та їх регіональних підрозділів з дотриманням вимог до захисту інформації;
 - розроблення порядку надання органами виконавчої влади державних (публічних) послуг фізичним і юридичним особам через мережу Інтернет;
 - створення Інтернет-приймальні органів державної влади всіх рівнів;
 - створення та регулярне оновлення веб-сайтів місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
 - сприяння ширшому використанню програмного забезпечення з відкритим кодом для інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади та системи електронного уряду;
 - забезпечення використання електронного цифрового підпису в органах державної влади;
 - створення електронної системи закупівель товарів і послуг за державні кошти;
 - організацію надійної, захищеної інформаційної взаємодії між органами виконавчої влади.
- Для впровадження в діяльність органів публічної влади й органів місцевого самоврядування всіх досягнень сучасних автоматизованих і новітніх інформаційних технологій необхідна відповідна державна політика у сфе-

рі інформаційних технологій, забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів і їх захисту, а також використання передового міжнародного досвіду.

Наприклад, одним із базових принципів, що декларується в рамках німецької ініціативи запровадження інформаційно-комунікаційних технологій у публічне управління, є децентралізована реалізація з централізованим моніторингом і забезпеченням підтримки, а також загальна оцінка ініціативи з погляду запропонованих державою послуг [18]. Це передбачає такі аспекти:

- централізовано спроектовані і централізовано запроваджувані базові компоненти;
- централізовано спроектовані, але локально запроваджувані базові (загальні) компоненти;
- стандарти й архітектура ІТ;
- локальні прикладні системи (міністерства та регіони): додатки, які використовуються окремими установами для надання конкретних послуг;
- адаптація державних процесів і регламентів;
- централізована координація та накопичення інформації.

Оскільки всі управлінські процедури легко автоматизуються, можна зазначити, що інформаційні технології впливають на час прийняття управлінського рішення, прискорюючи його, покращують якість цього рішення, надають можливість та інструмент ефективного контролю громадськості щодо проведення державної чи муніципальної політики, створюють нові механізми надання громадянам чи бізнес-структурам інформації та послуг, використання ними доступних інформаційних ресурсів [19].

Якщо ж розглядати цей процес із погляду публічного управління, то він також повинен бути направлений на вирішення таких основних завдань [20]:

- створення необхідних умов для задоволення інформаційних потреб органів державної влади й органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб;
- визначення загального порядку формування і використання інформаційних ресурсів для всіх суб'єктів, охоплених процесами інформатизації;
- забезпечення сумісності, взаємодії та інтеграції інформаційних ресурсів на базі сучасних інформаційних технологій, міжнародних стандартів, уніфікованих систем класифікації

та кодування інформації незалежно від галузевих ознак і форми власності;

– ліцензування діяльності з надання інформаційних послуг для забезпечення відповідної якості інформаційних ресурсів;

– сертифікацію інформаційних технологій і їх продукції в рамках державної та міжнародної систем сертифікації;

– забезпечення комплексного захисту державних інформаційних ресурсів із використанням сучасних засобів і методів захисту інформації від несанкціонованого доступу, пошкодження, спотворення, руйнування та блокування.

Оскільки доцільність запровадження електронного урядування в публічне управління вже ні в кого не викликає сумнівів, зараз на перший план виходить саме розробка (адаптація) та використання вже наявних чи нових методів удосконалення управлінських процесів.

Ми пропонуємо використати такий підхід до формування єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища, який дасть змогу ефективно управляти освітньою галузю. Проте, оскільки процеси управління в такій управлінській структурі доволі складні, необхідно застосовувати різноманітні засоби аналізу та декомпозиції управлінських процесів із метою подальшого синтезу відповідних математичних моделей і отримання управляючих результатів у практичній площині.

Тут можуть застосовуватися різноманітні способи, ми ж пропонуємо структурно-об'єктний підхід, основними рисами якого є декомпозиція організаційної структури організації

«згори вниз» і синтез відповідних виробничих процесів «знизу вгору», опираючись на наявну матеріально-технічну базу.

У теорії складних систем життєвий цикл системи управління зазвичай розбивають на такі етапи (рис. 1).

На будь-якому з етапів може з'явитися додаткова інформація чи нові знання про предметну галузь, що призводить до необхідності вносити корективи, іноді не лише на поточному, але й на будь-якому з попередніх етапів. Це робить процес розробки послідовно циклічним.

Отже, на етапі специфікації визначається мета системи та її призначення. На етапі аналізу будуються моделі корпоративної системи (або модель відповідної підсистеми), тобто визначаються по суті зв'язки прикладної галузі, будуються логічні алгоритми маніпулювання даними, діаграми взаємодії об'єктів та ін.

Потім необхідно вибрати платформу та засоби розробки і перейти до етапу проектування, на якому виконується створення процедур, об'єктів прикладної галузі та розподіл об'єктів за модулями.

І тільки після проектування можна починати реалізацію.

Заключним є етап супроводу, за тривалістю співвимірний часу існування всієї системи.

У теоретичних джерелах [21] передбачається, що на цьому етапі виконується усунення помилок, виявлених у процесі експлуатації системи, додавання (інтеграція) нових підсистем тощо.

Для вирішення поставленого завдання передбачається ввести в інформаційну підсистему засоби структурної декомпозиції корпо-

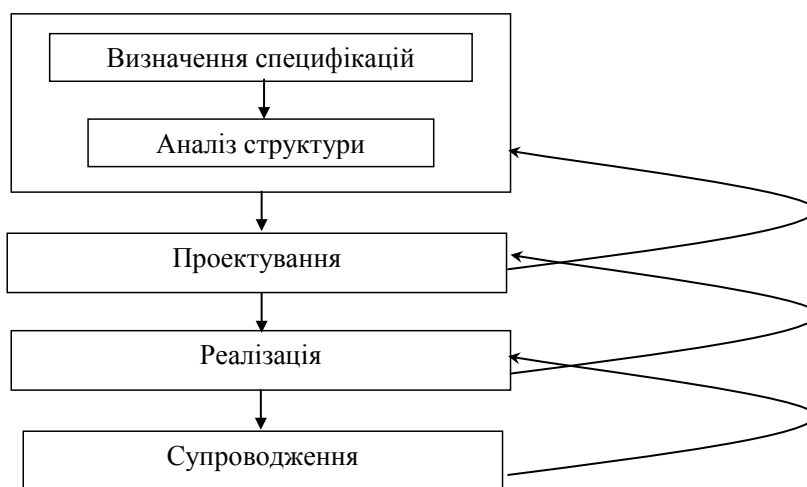


Рис. 1. Загальна схема проектування складних систем
Джерело: власна розробка автора

ративної системи на об'єкти, що відповідають виробничим процесам чи процесам управління.

Основою будь-якого аналітичного процесу або просто аналізу є декомпозиція. Декомпозиція – це процес спрощення чого-небудь без втрати цілісності. Існують різні види декомпозиції: функціональна, структурна, об'єктна, основана на фізичних процесах.

Декомпозиція допускає ієрархічне підпорядкування нижніх рівнів верхнім. Декомпозиція не змінює суті об'єкта або явища, стосовно якого проводять декомпозицію, а лише уточнює його, спрощує, допомагає зняти невизначеність або локалізувати її.

Коли говорять про структурні методи аналізу, декомпозиція сприймається як звичайне явище. Тоді під процесом можна розуміти скінченну неподільну послідовність подій, що виникають у системі для задоволення потреби дійової особи, котра ініціює цю послідовність.

У самому визначенні є слово «неподільна», тобто та, яка має сенс тільки як одне ціле. Якщо розглядати частини такого процесу, як самостійні елементи, втрачається сенс використання. Можна вважати, що за успішного завершення процесу учасник досягає мети використання, а за не успішного – не досягає. Тобто в певному сенсі учасник заздалегідь не знає, який результат принесе варіант використання. Очевидно, що він очікує успішності виконання, але можливий і збій.

Скінченність і неподільність не перешкоджають виділенню іншої послідовності всередині розглянутого процесу. Тому в цьому разі процес можна розглядати як деяку закінчену програму дій, яка допускає можливість розчленування у своїй реалізації, але має сенс лише як цілісна структура.

Такий же підхід ми пропонуємо і для формування єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища, оскільки створення такої складної інформаційної системи дасть змогу аналізувати поточний стан справ і планувати на довгий період часу потенційний розвиток інноваційної діяльності освітньої галузі як складової частини розвитку всієї української економіки.

Запровадження освітнього інформаційно-комунікаційного середовища на всіх рівнях управління освітньою галуззю призведе до таких позитивних наслідків:

- зменшення часу на прийняття управлінських рішень через отримання інформації про

поточну діяльність підпорядкованих підрозділів, організацій і їх структурних підрозділів у режимі реального часу, оминаючи (за необхідності) деякі рівні управління;

- чіткої визначеності з процедурами та методами прийняття управлінських рішень;

- зменшення кількості чиновників, котрі беруть участь у виробленні та реалізації рішень і відповідної оптимізації структури управління;

- зменшення витрат бюджетних коштів на виконання управлінських функцій, зробить витрати бюджетних коштів більш прозорими й ефективними;

- підвищення ефективності використання кадрового (людського) потенціалу. Це дасть змогу оцінювати поточну та майбутню потребу у фахівцях тих чи інших напрямів підготовки, того чи іншого рівня компетенцій із метою оптимального розподілу бюджетних коштів на підготовку або залучення таких фахівців.

Однак це не все, що необхідно для ефективного публічного управління. Використовуючи відповідні методи та програмне забезпечення, можна виявити й спробувати вирішити потенційні проблеми – колізії в управлінських процесах, котрі регламентуються різними нормативно-правовими актами; недостатню кількість чи розбалансованість ресурсів (людських, матеріальних, технічних) тощо.

Висновки і пропозиції. Нашій системі публічного управління необхідно врахувати той досвід запровадження систем електронного урядування, який мають провідні країни світу, адже це зможе застосовувати новітні інформаційні технології в різних сферах публічного управління.

Держава повинна змінити пріоритети в своїй політиці управління освітньою галуззю. Формування та використання освітнього інформаційно-комунікаційного середовища забезпечить умови для збору, збереження, поширення і комплексного використання всіх видів інформаційних ресурсів освітньої галузі, вільний доступ до них всіх зацікавлених сторін. Це, в свою чергу, підвищить ефективність діяльності органів державної влади, управління та місцевого самоврядування у цій сфері.

Подальші дослідження будуть спрямовані на вироблення структурної моделі освітнього інформаційно-комунікаційного середовища на основі концепцій електронного урядування.

Список використаної літератури:

1. Концепція формування системи національних інформаційних ресурсів. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=32204 (дата звернення: 27.03.2019).
2. Бакуменко В.Д. Держава як об'єкт управління. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2013. Вип. 3. С. 8–16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_3_3 (дата звернення: 27.03.2019).
3. Дзвінчук Д.І., Петренко В.П. Про вдосконалення управління освітою і наукою України на основі концепції інтелектуалізації. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_6 (дата звернення: 27.03.2019).
4. Дубов Д.В. Проблеми формування державної політики щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні: у пошуках стратегічного бачення. Політологічні студії. 2016. Вип. 5. С. 126–134. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpps_2016_5_15 (дата звернення: 28.03.2019).
5. Лопушинський І.П., Ковнір О.І. Європейський та світовий досвід реформування освіти в процесі децентралізації влади. Педагогічний альманах. 2017. Вип. 33. С. 230–237. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pedalm_2017_33_39 (дата звернення: 28.03.2019).
6. Вітер М., Сендзюк М., Тищенко О. Інформаційна взаємодія державних органів у системі управління державними фінансами. Світ фінансів. 2014. Вип. 2. С. 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/svitfin_2014_2_5 (дата звернення: 28.03.2019).
7. Войтович Р. Особливості впровадження електронного уряду в Україні. Аспекти місцевого самоврядування. 2004. № 4. С. 19.
8. Дрешпак В. Розвиток електронного урядування як напрям державної інформаційної політики України: організаційний аспект. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 4. С. 78–87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2012_4_12 (дата звернення: 27.03.2019).
9. Линьов К.О., Линьов В.К. Управління розвитком ІКТ-компетентності керівника закладу освіти. Відкрите освітнє е-середовище сучасного університету. 2017. Вип. 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/oeemu_2017_3_26 (дата звернення: 27.03.2019).
10. Семенченко А. Механізми державного управління у сфері електронного урядування. Студії з архівної справи та документознавства. 2012. Т. 20. С. 109–113. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sasd_2012_20_17 (дата звернення: 28.03.2019).
11. Бідюк П.І., Кожухівський А.Д., Кожухівська О.А. Система підтримки прийняття рішень для аналізу і прогнозування стану підприємства. Радіоелектроніка, інформатика, управління. 2013. № 1. С. 128–136. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/riu_2013_1_22 (дата звернення: 28.03.2019).
12. Нестеренко О.В. Основи побудови автоматизованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади. Київ : Наукова думка, 2005. 628 с.
13. Половцев О.В. Системний підхід та інформаційні технології підтримки прийняття рішень в державному управлінні : монографія. Донецьк : Східний видавничий дім, 2010. 206 с.
14. Співаковський О.В., Львов М.С., Кравцов Г.М. Інноваційні методи управління інформаційними активами вищого навчального закладу. Комп'ютер у школі та сім'ї. 2013. № 3. С. 3–7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/komp_2013_3_2 (дата звернення: 28.03.2019).
15. Герасимов Б.М., Локазнюк В.М., Оксіук О.В., Поиорова О.В. Інтелектуальні системи підтримки прийняття рішень : навчальний посібник. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2007. 335 с.
16. Терещенко Л.О., Матієнко-Зубенко І.І. Інформаційні системи і технології в обліку : навчальний посібник. Київ : КНЕУ, 2004. 87 с.
17. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 04 січня 2002 р. № 3. URL: <https://cedem.org.ua/library/pro-poryadok-oprylyudnennya-u-merezhi-internet-informatsiyi-pro-diyalnist-organiv-vkonavchoyi-vlady/> (дата звернення: 28.03.2019).
18. Данилин А.В. Технологии интеграции государственных информационных систем и организации межведомственного взаимодействия. URL: <http://www.microsoft.com/rus/docs/government/analytics/integration.doc> (дата звернення: 28.03.2019).
19. Дурман М., Рогальський Ф. Зміна парадигми державного управління через призму застосування електронного урядування. Дні інформаційного суспільства – 2012 : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24–25 квітня 2012 р./ упоряд. : Н.В. Грицяк, С.Г. Соловйов. Київ : «Салютіс», 2012. 294 с.
20. Шевчук О.Б., Голобуцький О.П. Електронний уряд. Київ : Атлант UMS. 2002. 173 с.
21. Поспелов Д.А. Ситуационное управление: теория и практика. Москва : Наука, 1986. 288 с.

Дурман Е. Л. Использование концепции электронного управления при проектировании единой образовательной информационно-коммуникационной среды

В статье проведен анализ современного состояния внедрения электронного управления в публичное управление в Украине. Показано, что этот процесс сталкивается с определенными препятствиями, однако необратим, поскольку государство планирует введение ряда мер для его стимулирования. В исследовании предлагается использовать концепцию электронного управления при проектировании образовательной информационно-коммуникационной среды для управления образовательной отраслью. Для этого используется ранее предложенный структурно-объектный подход, основными чертами которого являются декомпозиция организационной структуры организации «сверху вниз» и синтез соответствующих управленческих (производственных) процессов и воздействий «снизу вверх». Формирование и использование спроектированной таким образом образовательной информационно-коммуникационной среды обеспечит условия для сбора, хранения, распространения и комплексного использования всех видов информационных ресурсов образования, свободный доступ к ним всех заинтересованных сторон, повысит эффективность деятельности органов публичной власти в этой сфере.

Ключевые слова: публичное управление, электронное управление, информационный ресурс, образовательная информационно-коммуникационная среда, структурно-объективный подход.

Durman O. L. Using the concept of e-government in the design of the integrated educational information-communication environment

The article analyzes the current state of implementation of e-government in public administration in Ukraine. It is shown that this process faces certain obstacles, but is irreversible, since the state plans to introduce a number of measures to stimulate it. The study proposes to use the concept of e-government in the design of educational information and communication environment to manage the educational industry. For this purpose, the previously proposed structural-object approach is used, the main features of which are the decomposition of the organizational structure of the organization "from top to bottom" and the synthesis of the corresponding administrative (production) processes and impacts "bottom-up". Formation and use of the educational information and communication environment designed in such a way will provide conditions for the collection, storage, distribution and integrated use of all types of information educational resources, free access to them by all interested parties, will increase the effectiveness of public authorities in this area.

Key words: public administration, e-government, information resource, educational information and communication environment, structural-objective approach.

Т. М. Кашталянздобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Обґрунтовано, що здійснення державного регулювання земельних відносин повинно відбуватися за допомогою системного визначення його принципів, способів, суб'єктів, підґрунтя, тенденцій тощо. З'ясовано, що вони стосуються публічно-приватного сектору і вдосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин. Установлено, що метою цих механізмів є здійснення державою ефективної соціально орієнтованої діяльності у сфері земельних відносин за різних умов.

Ключові слова: державне регулювання, механізм, земельні відносини, тенденції, органи державної влади.

Постановка проблеми. Аналіз розвитку державного регулювання земельних відносин у світі [4; 5] показав, що в ньому сформувалися певні тенденції. До них зараховано еколого орієнтоване управління, застосування клас-терного підходу в земельній сфері, доповнення державного сектору в цій сфері ресурсами та можливостями громадського та приватного секторів, модернізацію напрямів землекористування, раціоналізацію останнього як у горизонтальній, так і у вертикальній площинах державної земельної політики тощо [3]. Урахування цих тенденцій на вітчизняних теренах передбачає дослідження сучасного стану державного регулювання земельних відносин, що відбувається в межах структурно-організаційних реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості забезпечення національної, екологічної й економічної безпеки певною мірою розглядаються різними галузями науки. Здебільшого ці дослідження (В. Бакуменка, В. Боклаг, А. Дегтяра, В. Круглова, М. Латиніна, Т. Лозинської, А. Мерзляк, А. Помази-Пономаренко, Т. Титаренко, Ю. Ульянченко та ін [1–5]) присвячені певним проблемам формування державної політики. Проте, зважаючи на вимоги часу та суспільства, окремого системного розгляду потребують аспекти державної земельної політики як складової частини безпекової діяльності держави. Усе це й становить **мету** нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, механізми державного регулювання передба-

чають цілеспрямований організуючий вплив суб'єктів державного регулювання на об'єкт за допомогою застосування низки методів і способів впливу (організаційних, економічних, правових, інформаційних тощо) [1]. Зважаючи на предмет нашого дослідження, зазначимо, що об'єктом державного впливу є земельні відносини. Вони є основою складного комплексу проблем соціально-економічного блоку. Очевидно, що він становить органічну компоненту благополуччя або неблагополуччя держави, його внутрішньої безпеки та здатності до реакцій на зовнішні загрози. У сфері земельних відносин наявні проблеми ефективності сільськогосподарського виробництва і, отже, продовольчої безпеки країни, проблеми соціального і демографічного благополуччя або, навпаки, деградації населення, питання соціально-політичної стабільності суспільства та, відповідно, можливості еволюційного розвитку або неминучість суспільно-політичної, економічної та ін. кризи.

Аналіз світової практики реформування земельних відносин [4; 5] показує, що залежно від свого соціально-політичного характеру і відповідності потребам економічного і соціального розвитку того чи іншого конкретного суспільства земельні реформи або вирішують, або посилюють ці проблеми.

Довготривала земельна реформа, що проводиться в нашій країні, певною мірою загострює ці проблеми, доводячи протиріччя в земельних питаннях до антагонізму. Наслідком цього є тенденції до техногенної, економічної та демогра-

фічної деградації українських сел, соціальної дезорганізації суспільства тощо. Звідси випливає ще один ланцюжок негативних наслідків вітчизняної земельної реформи – зниження ефективності сільгоспвиробництва. Якщо напередодні реформи частка збиткових сільських господарств становила 2%, то в 1997 р вона, за різними оцінками, піднялася до 80–87%. Цей стан речей у агросфері свідчить про кризовість її функціонування.

У цьому контексті було запроваджено *передачу сільськогосподарських земель у комунальну власність об'єднаних територіальних громад*. Як відомо, з 01 лютого 2018 р. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) розпочала передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. Відповідне рішення було ухвалено 31 січня на засіданні Кабінету Міністрів за ініціативи Прем'єр-міністра України В. Гройсмана.

Загалом на кінець 2018 р. у комунальну власність 165 об'єднаних територіальних громад було передано понад 0,5 млн га земель сільськогосподарського призначення. Це має дозволити вдосконалити механізм управління у сфері земельних відносин і чітко та прозоро сформувати дохідну частину місцевих бюджетів у частині плати за землю. У 2019 р. процес земельної децентралізації має продовжитися для тих територіальних громад, які об'єдналися після 01 лютого 2018 р. [2].

Наступною новацією організаційно-правового підґрунтя державного регулювання є *проведення земельних аукціонів*, що є тим інструментом державного регулювання, за допомогою якого має бути забезпечено дотримання принципу публічності. Варто відзначити, що за 2018 р. територіальні органи Держгеокадастру на земельних торгах реалізували 2 748 прав оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності. Це на 50% більше, ніж за 2017 р. (1 837). Загальна площа переданих в оренду на земельних торгах ділянок склала 58,7 тис. га, що на 38% більше, ніж у 2017 р. (42,5 тис. га) [2].

Сума надходжень до місцевих бюджетів від проведення земельних торгів за неповний 2018 р. перевищила на 65% минулорічний результат і склала 195,9 млн грн (118,7 млн грн у 2017 р.). Середня орендна ставка за результатами аукціонів зросла з 14,73% від НГО за під-

сумками 2017 р. до 19,13% від НГО за неповний 2018 р. На погляд фахівців, держава в частині земельних ресурсів є більш ефективним власником. Такий висновок науковці роблять з огляду на той факт, що в Україні зберігається майже дворазовий розрив між середніми ставками приватних і державних земель сільськогосподарського призначення на користь останніх. Підкреслимо, що це не єдина проблема, яка наявна у сфері земельно-орендних відносин і вимагає вирішення [5].

У продовження відзначимо, що важливим для практики державного управління є *запровадження електронних земельних торгів*. Перший електронний земельний аукціон відбувся 18 жовтня, а до кінця року їх відбулося близько 30. Електронні торги демонструють середній приріст стартової ставки на 26 процентних пунктів (з 8,3% до 34,3% за результатами земельних торгів). Сприяло цьому *проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки (НГО) земель сільськогосподарського призначення*. Власне кажучи, у 2018 р. вперше за останні 23 роки було оцінено всі землі сільськогосподарського призначення на території України (крім земель у межах населених пунктів). Оцінка охопила площу понад 35 млн га і здійснювалася відповідно до Постанови Уряду від 07 лютого 2018 р. За неповний 2018 р. було проведено повний комплекс робіт щодо оцінки, щодо зведення даних у єдиний масив, підготовлено алгоритм дій, створено портал-дзеркало із можливістю онлайн-розрахунку НГО. Як наслідок, в Україні не залишилося жодної ділянки сільгосппризначення за межами населених пунктів, яка б не була прорахована на базі найновіших даних. Усі дані про загальнонаціональну нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення зведено в єдиний масив, також створено портал-дзеркало з можливістю онлайн-розрахунку НГО [2].

Слід підкреслити, що Держгеокадастр завершив погашення заборгованості, яка сформувалася за виконання робіт з інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності на території всіх регіонів України (починаючи з 2013 р.). Виконавцям робіт перераховано 103,4 млн грн боргу. Прикметно, що шляхом переговорів із суб'єктами господарювання – виконавцями робіт були укладені мирові угоди щодо відмови останніх від штрафних претензій, зокрема і в частині штрафів, нарахо-

ваних у судовому порядку. Загальна сума зекономлених таким чином державних коштів складала 8,5 млн грн.

Крім того, ще однією позитивною тенденцією щодо забезпечення раціонального землекористування та національної безпеки є *створення Національної інфраструктури геопросторових даних в Україні* та здійснення *моніторингу земельних відносин* і публікація його даних [5]. У жовтні 2018 р. в офісі Представництва Світового банку в Україні відбулася презентація другої хвилі моніторингу земельних відносин (2016–2017 рр.). Моніторинг земельних відносин є платформою, на якій систематизовано й узагальнено інформацію про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками. Це єдина та структурована база різних масивів даних: кількості зареєстрованих у Державному земельному кадастрі земель і кількості зареєстрованих прав на них у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, ринкових транзакцій із земельними ділянками, сплатених податків, судових спорів тощо – загалом 65 показників. Дослідження акумулювало дані шести відомств: Держгеокадастру, Мін'юсту, Державної фіскальної служби, Держстату, Держводагентства, Державної судової адміністрації. Перший моніторинг земельних відносин на основі даних 2014–2015 рр. був оприлюднений у вересні 2015 р. [2].

Водночас подальший розвиток державного регулювання земельних відносин вимагає обґрунтування напрямів його вдосконалення, а саме:

1) підвищення рівня незалежності та відповідальності органів публічної влади та корпоратизація здійснення державного управління в земельній сфері;

2) залучення інвестицій до цієї сфери та використання новітніх технологій у ній з метою збереження земельних ресурсів для наступних поколінь, поліпшення суспільної інфраструктури, покращення добробуту громадян, котрі проживають у сільській місцевості, тощо;

3) оцінювання екосистемних послуг у межах здійснення громадської екологічної експертизи, актуалізація проведення інших видів контролю;

4) упорядкування діяльності наявних органів (агенцій, інспекцій тощо) у сфері землекористування з метою створення сприятливих умов для більш тісного співробітництва з громадськістю. Зважаючи на це, важливим є створення рамкових програм і спільних інституцій щодо управління в зазначеній сфері відносин та ін. [3].

Висновки і пропозиції. Отже, запровадження новації в процес реалізації державного регулювання землекористування має теоретико-концептуально обґрунтовуватися, а також урахувати чинники, що впливають на практику використання форм і методів управління в зазначеній сфері. Як показує світова практика, державна земельна політика реалізується в єдності із застосуванням механізмів саморегуляції. Таку тенденцію намагається підхопити й Україна. Поділяючи думку тих дослідників, які «за» виважену дерегуляцію у сфері землекористування, уточнимо, що необхідним є вирішення низки державноуправлінських проблем, наявних у сфері регулювання землекористування, а саме проблемних питань, пов'язаних, по-перше, зі ставкою податку, по-друге, упровадженням електронного подання заяв на реєстрацію права оренди землі, по-третє, спрощенням процедури відведення останньої для подальшої оренди тощо.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, 2010. 820 с.
2. Офіційний веб-сайт Держгеокадастру України. URL: <http://land.gov.ua/derzhheokadastr-pidbyv-pidsumky-2018-roku-u-sferi-zemelnykh-vidnosyn/>.
3. Помаза-Пономаренко А.Л. Державне управління відносинами землекористування (центрального і регіонального рівні). *Молодий вчений*. 2015. № 2 (5). С. 196–198.
4. Binswanger, H.P., Deininger, K. and Feder, G. Agricultural Land Relations in the Developing World. *American Journal of Agricultural Economics*. 1993. № 75 (5). P. 1242–1248.
5. Prokopchuk, O., Gorbachova, I. System of institutional and investment support of rural areas development in the USA. *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E – Journal*. 2018. № 4 (2). P. 115–128.

Кашталян Т. Н. Теоретические основы механизмов государственного регулирования земельных отношений в контексте обеспечения национальной безопасности

Обосновано, что осуществление государственного регулирования земельных отношений должно происходить с помощью системного определения его принципов, способов, субъектов, оснований, тенденций и т. п. Выяснено, что они касаются публично-частного сектора и совершенствования механизмов государственного регулирования земельных отношений. Установлено, что целью этих механизмов является осуществление государством эффективной социально ориентированной деятельности в сфере земельных отношений в различных условиях.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм, земельные отношения, тенденции, органы государственной власти.

Kashtalian T. M. Theoretical principles of mechanisms of state regulation of land relations in the context of provision of national security

It was grounded that the implementation of state regulation of land relations must be ensured with the help of consistent determination of its principles, methods, subjects, grounds, tendencies, etc. It is established that they concern the public-private sector and improve the mechanisms of state regulation of land relations. It was defined that the goal of these mechanisms is to carry out effective activities by the state in the field of land relations under different conditions.

Key words: state regulation, mechanism, land relations, tendencies, public authorities.

Ю. П. Козаченко

кандидат наук з державного управління,
перший заступник начальника Головного управління
Державної фіскальної служби у Запорізькій області

МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

У ході проведення наукового аналізу механізму підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління було сформовано основну мету дослідження. Звернуто увагу на наукові дослідження механізмів підвищення інвестиційного потенціалу на рівні регіонів. Визначено основну проблематику соціального, економічного та політичного характеру. Виділено обставини, що можуть позитивно вплинути на привабливість регіону та фінансові можливості громади: наявні природні ресурси, потужний науково-технічний потенціал, вигідне географічне розташування, наявність промислових комплексів регіону. У ході аналізу наукових публікацій, інвестиційних паспортів областей було запропоновано механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління, який спирається на інвестиційний клімат, складниками якого є: правові основи, економічні, організаційні, соціальні та соціокультурні передумови розвитку.

Ключові слова: інвестиційна привабливість, інвестиційний потенціал, децентралізація, регіональна політика.

Постановка проблеми. Інвестиційна привабливість регіонів є одним із ключових напрямів державної політики, що сприяє підвищенню виробничого потенціалу регіону, розбудові регіональної інфраструктури, забезпечує життєдіяльність певної територіальної громади та її мешканців. Отримавши незалежність, Україна має всі можливості змінювати пріоритетність у галузях економіки для активації потенціалу кожного регіону країни. Але одним із негативних факторів для України щодо підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації є події на Сході України. Вплив на інвестиційне середовище дестабілізуючої ситуації на сході країни знижує інвестиційну активність, що вимагає здійснення подальшого пошуку формування механізмів підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інвестиційної привабливості національної економіки розглянуто в роботах Р. Аверчука, О. Гаврилюка, А. Гайдуцького, А. Дуки, Ю. Козака, М. Крупки, Т. Майорової, В. Новицького, А. Пересади, О. Рогача, А. Філіпенка, О. Юркевич та ін. У подальшому дослідженні механізмів підвищення інвестиційного потенціалу на регіональному рівні заслуговують

на увагу наукові роботи, присвячені особливостям функціонування, складникам і видам інфраструктури, таких авторів, як: М. Герасимчук, А. Гриценко, Б. Данилишин, М. Долішній, С. Злупко, В. Куценко, В. Пила, С. Писаренко, О. Чмир, І. Школа, В. Красовський. Питанню підвищення інвестиційної привабливості регіонів присвятили свої праці О.С. Власюк, О.В. Гаврилук, Б.О. Губанський, І.В. Драган, Г.М. Калач, І.О. Бланк та ін. Проте наукові дослідження мають фрагментарний характер і потребують здійснення глибшого аналізу у вимірі інвестиційного забезпечення. До того ж, враховуючи події на Сході України та виклики сучасної реформи у напрямку децентралізації управління, питання розробки механізму інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації є актуальним і своєчасним.

Мета статті – на основі опрацьованого наукового матеріалу та статистичних даних сформувати механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління.

Виклад основного матеріалу. Формування інвестиційного клімату на рівні регіонів в умовах проведення реформи децентралізації управління визначається сукупністю соціальних, економічних, організаційних, правових, політичних, соціокультурних передумов.

Під інвестиційною привабливістю регіону слід розуміти сукупність політичних, економічних, правових, соціальних та екологічних чинників, які зумовлюють поведінку діючих і потенційних суб'єктів інвестиційної діяльності щодо вкладення інвестицій у розвиток економіки регіону. Головною метою інвестиційної привабливості регіону є отримання максимального прибутку від вкладення капіталу. Тому, насамперед, інвестори спираються на конкретну спроможність галузей регіонів та інвестують у найбільш привабливі [2]. Де-факто інвестиційна привабливість регіону визначається за допомогою двох складників: інвестиційного потенціалу та інвестиційних ризиків. До інвестиційного потенціалу регіону варто віднести такі фактори макроекономічної характеристики, як: насиченість території факторами виробництва (ресурсно-сировинними, трудовими, фінансовими), розміром і динамікою споживчого попиту населення тощо.

Обставинами, що можуть вплинути на привабливість регіону та можливості громади, є наявні природні ресурси, потужний науково-технічний потенціал і вигідне географічне розташування. Також одну з важливих ролей у залученні нових інвестицій для зростання добробуту місцевої громади відіграє наявність потужного промислового комплексу регіону [6, с. 102]. Проте на підвищення інвестиційної привабливості регіону впливають внутрішні та зовнішні чинники – економічні, політичні та соціальні процеси. Найбільш актуальним напрямом у розвитку інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації можуть стати: розробка довгострокових і короткострокових планів щодо лібералізації й організації підприємницької діяльності в межах регіону; розробка та прийняття нормативно-правових актів, що задовольняють потреби місцевих громад; лібералізація торгівлі та транскордонний рух іноземного капіталу в рамках імплементації Угоди про Асоціацію з ЄС; докладання значних зусиль із боку держави з метою покращення функціонування фондового ринку України; запровадження преференцій на місцевому рівні з приводу підвищення інноваційної активності суб'єктів економічної діяльності, зокрема в напрямі створення високотехнологічної конкурентоздатної продукції; залучення наукових кадрів до розробки збалансованої системи залучення інвестицій регіону; активне використання успішного досвіду країн Європейського Союзу у напрямі стимулювання

інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації.

Варто зауважити, що імплементація вищезначених заходів у комплексі дозволить уникнути різних дисбалансів і збільшити інвестиційну привабливість на рівні регіонів різних галузей національної економіки [1].

До інвестиційних ризиків регіону варто віднести: тенденції в економічному розвитку регіону, фінансово-валютні процеси (збалансованості регіонального бюджету чи фінансів підприємств), політичну напруженість, екологічні, кримінальні та соціальні чинники. Інвестиційна привабливість виступає відносною категорією співвідношення рівня ризику, рівня прибутковості та вартості фінансових ресурсів у тому чи іншому регіоні. О. Бражко розуміє поняття інвестиційної привабливості як інтегральну характеристику, достатню соціально-економічну, організаційно-правову, морально-психологічну та суспільно-політичну зацікавленість суб'єкта інвестиційної діяльності вкладати свої кошти у той або інший об'єкт [11]. Тому інвестиційна привабливість регіону в умовах децентралізації управління має визначатися характеристикою регіонального простору до інвестиційного клімату, тобто з урахуванням наявної інфраструктури, яка враховує потреби та можливості громади, наявність ресурсів, галузей, а також вплив адміністративних бар'єрів та обсяги залучення фінансових ресурсів.

До основних факторів, що впливають на інвестиційну привабливість регіону в умовах децентралізації управління, відносять:

- 1) політичні – визначають можливості втрат інвестицій щодо дестабілізації ситуації в країні;
- 2) економічні – сучасний стан розвитку економічних зв'язків на території громади, рівень фіскального навантаження (з урахуванням як загальнодержавних податків, так і місцевих, які справляються у певній адміністративно-територіальній одиниці), а також можливості регіонального розвитку ринку;
- 3) інфраструктурні – рівень забезпеченості об'єктами виробництва, рівень благоустрою території (що створює зручності для організації бізнесу);

- 4) географічні – економіко-географічне розташування регіону [3].

У процесі дослідження механізмів підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління було досліджено сучасний стан залучення прямих іноземних

інвестицій у розрізі областей України, перше місце серед яких посідає Дніпропетровська область (на одного мешканця області обсяг іноземних інвестицій становить 1 074,7 дол. США, що у 1,2 рази більше середнього показника по Україні (886,0 дол. США)). Найбільшу частку іноземних інвестицій отримали такі сфери економіки регіону, як промисловість – 53,5%, торгівля – 20,4%, операції з нерухомим майном – 13,1%, діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування – 4,4%, професійна, наукова та технічна діяльність – 4,2% та інші галузі, інвестиції були отримані з 23 країн світу.

Одним із інструментів залучення інвестицій до Дніпропетровської області стало створення у 2011 р. Дніпропетровського регіонального інвестиційного агентства (DIA) за підтримки регіональної влади, до основних функцій якого належить:

- супровід і сприяння діяльності потенційних інвесторів на території регіону;
- ініціація створення перспективних інвестиційних проектів та інвестиційно привабливих територій громад,
- надання первинної аналітичної інформації, необхідної для ухвалення рішень із приводу інвестування [4].

Заслужує на увагу досвід Івано-Франківської області щодо залучення інвестицій, де органами місцевої влади створено умови для реалізації проектів відомої компанії LEONI, яка в 2016 р. в Коломиї розпочала будівництво заводу з виготовлення електрокабельної продукції для автомобілів. Однією з цілей компанії було створення у місті Коломия 5 тис. робочих місць до 2021 р. Результатом успішної співпраці на регіональному рівні з іноземними інвесторами стало оновлення виробництв ТОВ «Електролюкс Україна», виготовлення електрокабельної продукції для легкових автомобілів у ТОВ «Тайко Електронікс Юкрейн Лімітед», виготовлення паркету і виробів зі зрощених щитів дерев'яних у ТОВ «Солід Україна», виробництво паперових конвертів у ТОВ «Куверт Україна (м. Івано-Франківськ), виготовлення пластмасових труб у ТОВ «Калуський трубний завод», виробництво лінолеуму в ТОВ «Таркет Вінісін». Основою діяльності регіональної влади Івано-Франківської області є сприяння створенню належних умов для реінвестування у нові проекти, постійний супровід і комунікація з підприємствами з іноземним капіталом [5].

Протягом 2017 р. до Волинської області надійшли інвестиції з 36 країн світу. Загальний обсяг прямих інвестицій (акціонерного капі-

Таблиця 1

Рейтинг інвестиційної активності областей

Області	2 кв. 2018 р.	4 кв. 2017 р.	4 кв. 2016 р.	4 кв. 2015 р.
Вінницька	180	183	180	168
Волинська	181	175	148	190
Дніпропетровська	222	201	200	176
Житомирська	131	138	121	130
Закарпатська	203	144	128	146
Запорізька	180	165	154	150
Івано-Франківська	185	157	177	194
Київська	234	193	216	207
Кіровоградська	110	145	166	128
Львівська	232	178	210	222
Миколаївська	122	126	166	185
Одеська	196	187	210	176
Полтавська	205	225	182	170
Рівненська	151	147	94	145
Сумська	101	125	138	111
Тернопільська	129	135	107	130
Харківська	180	204	202	196
Херсонська	97	175	107	170
Хмельницька	110	131	172	152
Черкаська	147	141	185	144
Чернівецька	96	117	95	141
Чернігівська	150	150	184	111

Джерело: побудовано на підставі [9]

також має великий потенціал щодо залучення інвестицій, є ІТ-сфера, яка опирається на інфраструктуру, студентські кадри, наявну платформу для подальшого вдосконалення ІТ-сфери, складниками якої є державні та недержавні університети. У Запорізькому регіоні діють приватні ІТ-школи: КРОК, Brainacademy, QatestLab тощо. Понад 10 університетів Запорізької області навчають і підвищують кваліфікацію фахівців цієї галузі. Запорізькі ІТ-спеціалісти стають найбільш затребуваними не тільки на ринку праці України, але й за її межами [7]. У табл. 1 наведено статистичні дані інвестиційної активності областей.

На основі статистичних даних за 2015–2018 рр. українського рейтингового агентства «Євро-рейтинг» варто відзначити, що найбільш активними областями щодо залучення інвестицій є Київська (2018 – 234 бали; 2017 – 193; 2016 – 216; 2015 – 207), Дніпропетровська (2018 – 222 бали; 2017 – 201; 2016 – 200; 2015 – 176), Вінницька (2018 – 180 балів; 2017 – 183; 2016 – 180; 2015 – 168) і Волинська (2018 – 181 бал; 2017 – 175; 2016 – 148; 2015 – 190), Львівська (2018 – 232 бали; 2017 – 178; 2016 – 210; 2015 – 222) та Запорізька (2018 – 180 балів; 2017 – 165; 2016 – 154; 2015 – 150). Загалом варто відзначити значний приріст інвестицій до регіонів внаслідок кардинальних змін в умовах реформи децентралізації [9].

Розроблений механізм підвищення інвестиційної привабливості регіонів в умовах децентралізації управління (рис. 1), насамперед, спирається на інвестиційний клімат, складниками якого є: правові основи, економічні, організаційні, соціальні, соціокультурні та організаційні передумови. Але під час оцінки інвестиційної привабливості регіону необхідно враховувати: наявну територію, трудові ресурси, потенціал галузей у регіоні, ресурсний капітал, дії посадових осіб, законодавче поле, євроінтеграційні зміни, зміни в нормативно-правовому середовищі. До специфічних рис кожного регіону варто віднести: орендну плату (за оренду землі, державного та комунального майна), розмір місцевих податків, преференції, наявність наукових, індустріальних, технічних парків, ІТ-продукти, виробництво електроенергії, сплату ПДВ (бюрократичні перепони повернення ПДВ суб'єктам економічної діяльності). Основним заходами в напрямі інвестиційної привабливості є: розвиток фондового ринку, підвищення підприємницької активності, застосування еко-

номічних стимулів (зокрема податкових пільг), підвищення інноваційної активності, розвиток транскордонного руху, інструменти фінансового регулювання, нормативно-правове середовище, розвиток торгівлі, заходи щодо подолання політичних ризиків.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладене, варто констатувати, що інвестиційна привабливість регіонів в умовах децентралізації управління, яка надає місцевим громадам та органам влади більше повноважень, будується на таких складниках, як інвестиційний потенціал та інвестиційні ризики. Передусім регіональна влада має подбати про пріоритетні напрями розвитку структури регіону, що мають потенціал; надалі, спираючись на наявні ресурси, громада зобов'язана вживати заходів щодо підвищення підприємницької активності суб'єктів господарювання, досягаючи поставлені поточні та довгострокові цілі розвитку регіону. Пріоритетні напрями розробки подальших кроків із підвищення інвестиційної привабливості регіону мають полягати у: підвищенні ефективності інвестиційних ресурсів, посиленні гарантій іноземним інвесторам; формуванні позитивного іміджу регіону та його інфраструктури.

Список використаної літератури:

1. Ванькович Д.В. Діагностування стану інвестиційного клімату в Україні: *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 11–18. http://www.investplan.com.ua/pdf/1_2018/4.pdf.
2. Каркіч І.О. Інвестиційна привабливість регіонів України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія : Економіка*. 2017. Вип. 4. С. 88–91.
3. Лещук Г.В. Інвестиційний розвиток сучасної регіональної інфраструктури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2017. Вип. 12 (1). С. 183–186.
4. Інвестиційний паспорт Дніпропетровської області. URL: http://oblrada.dp.gov.ua/wp-content/uploads/2017/08/Інвестиційний_паспорт_Дніпропетровської_08-08-min.pdf.
5. Інвестиційний паспорт Івано-Франківської області. URL: http://www.if.gov.ua/files/uploads/invest_pasport_2018_final3-compressed.pdf.
6. Інвестиційний паспорт Волинської області. URL: <https://voladm.gov.ua/article/investiciyniy-pasport-volinskoyi-oblasti/>.
7. Інвестиційний паспорт Запорізької області. URL: <http://www.zoda.gov.ua/article/2313/investitsiyniy-pasport-zaporizkoji-oblasti.html>.

8. Сидор Г.В., Давидовська Г.І. Інвестиційна привабливість регіонів. *Сталий розвиток економіки*. 2015. № 2. С. 184–189.
9. Рейтинг инвестиционной активности областей. URL: <http://euro-rating.com.ua/regiony/rejting-list/rejting-list-oblastej/>.
10. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навчальний посібник / Г.А. Борщ та ін. Київ, 2017. 107 с.
11. Бражко О. Особливості формування оцінки інвестиційної привабливості економіки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 12. С. 16–20.

Козаченко Ю. П. Механизм повышения инвестиционной привлекательности регионов в условиях децентрализации управления

В ходе проведения научного анализа механизма повышения инвестиционной привлекательности регионов в условиях децентрализации управления была сформирована основная цель исследования. Обращено внимание на научные исследования механизмов повышения инвестиционного потенциала на уровне регионов. Указана основная проблематика социального, экономического и политического характера. Выделены обстоятельства, которые могут положительно повлиять на привлекательность региона и финансовые возможности общины: имеющиеся природные ресурсы, мощный научно-технический потенциал, выгодное географическое положение, наличие промышленных комплексов региона. В ходе анализа научных публикаций, инвестиционных паспортов областей был предложен механизм повышения инвестиционной привлекательности регионов в условиях децентрализации управления, опирающийся на инвестиционный климат, составляющими которого являются: правовые основы, экономические, организационные, социальные и социокультурные условия развития.

Ключевые слова: инвестиционная привлекательность, инвестиционный потенциал, децентрализация, региональная политика.

Kozachenko Yu. P. Mechanism of increasing investment attraction of regions in the conditions of decentralization of management

In the course of scientific research of the mechanism of increasing investment attractiveness of regions in the conditions of decentralization of management, the main purpose of the study was formed. The attention is paid to scientific research of mechanisms of increasing investment potential at the regional level. The main issues of social, economic and political nature are mentioned. The circumstances that can positively influence the attractiveness of the region and the financial capabilities of the community, such as: available natural resources, strong scientific and technical potential, favorable geographic location, availability of industrial complexes in the region are highlighted. In the course of the analysis of scientific publications, investment passports of the regions, a mechanism was proposed to increase the investment attractiveness of the regions in conditions of decentralization of management, which is based on the investment climate, the components of which are: legal bases, economic, organizational, social and socio-cultural preconditions of development.

Key words: investment attractiveness, investment potential, decentralization, regional policy.

О. В. Кравчук

докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ОБ'ЄКТИВНА НЕОБХІДНІСТЬ СТВОРЕННЯ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У роботі обґрунтовано об'єктивну необхідність створення єдиної державної експертно-криміналістичної служби в Україні. Зокрема, проаналізовано історичні особливості функціонування експертно-криміналістичних установ в Україні. Окреслено перспективи формування єдиної державної експертно-криміналістичної служби в Україні та запропоновано її структуру.

Ключові слова: державна експертно-криміналістична служба, органи внутрішніх справ, перспективи, структура, відомчі системи.

Постановка проблеми. Тривалий час дискусійним лишається питання щодо доцільності відомчої побудови державної експертно-криміналістичної діяльності. Ряд авторів доводять необхідність виведення експертно-криміналістичних підрозділів з органів внутрішніх справ, інші – підтримують позицію збереження чинної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оптимізації експертно-криміналістичної діяльності були предметом дослідження багатьох авторів, зокрема Л.В. Діканя [1], В.О. Комахи [2], В.О. Ходановича [3] та ін.

Проте не зовсім зрозумілі шляхи підвищення результативності експертно-криміналістичної діяльності за сучасних трансформаційних умов.

Враховуючи вищезазначене, метою статті визначимо обґрунтування об'єктивної необхідності створення єдиної державної експертно-криміналістичної служби в Україні.

Поставлена мета зумовила необхідність вирішення таких завдань:

- проаналізувати історичні особливості функціонування експертно-криміналістичних установ в Україні;
- окреслити перспективи формування єдиної державної експертно-криміналістичної служби в Україні;
- запропонувати структуру єдиної державної експертно-криміналістичної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи експертно-криміналістичну діяльність з організаційного погляду, слід відзначити складність управління в цій системі через специфічний

характер процесуального становища об'єкта управління – експерта.

Експертно-криміналістична діяльність в органах внутрішніх справ характеризується тим, що здійснюється в рамках судочинства і підпорядковується відповідному законодавству. Це значною мірою ускладнює її організацію, вимагаючи узгодження організаційного аспекту з правовим регулюванням. Отже, експертно-криміналістична діяльність в органах внутрішніх справ є управлінською [2; 4].

Можна виділити два основні аспекти управління експертно-криміналістичної діяльністю в органах внутрішніх справ:

- управління діяльністю системи експертно-криміналістичних підрозділів або окремого підрозділу;
- управління процесом виробництва експертного дослідження.

Спеціалісти експертно-криміналістичних підрозділів, перебуваючи в одному відомстві зі слідчими й оперативними апаратами, зацікавлені у високих показниках розкриття злочинів, тож їх висновки можуть бути необ'єктивними. Однак інтерв'ювання співробітників практичних органів свідчить про протилежне.

Низка відомчих нормативних документів регулює деякі напрями експертно-криміналістичної діяльності таким чином, що ставить експертно-криміналістичні підрозділи органів внутрішніх справ і їх співробітників у залежність від інших служб [1; 3].

Управління експертно-криміналістичної діяльністю здійснюється загалом досить ефективно.

Але не можна заперечувати науковий, системний характер цього управління, ґрунтуючись тільки на тому, що наука управління в цій галузі перебуває в процесі формування. Управління державною експертно-криміналістичною діяльністю є системним і цілеспрямованим вже тому, що спирається на закон, відомчі нормативні акти, апробовані методики експертних досліджень, результати аналізу й узагальнення практики, узгоджені плани роботи.

Проте правове становище державних експертно-криміналістичних установ таке, що їх мета, завдання та функції повинні бути єдиними. Однак за відомчої побудови такої системи спостерігається значна різниця функцій цих установ. Відповідно, співробітники цих установ перебувають в абсолютно різних умовах, оцінка їх діяльності істотно відрізняється [1; 2].

Протягом багатьох десятиліть експертно-криміналістичні установи різних міністерств і відомств розвивалися паралельно і незалежно один від одного. Кожна з них розробляла і використовувала свою методичну базу, в межах якої готувала для себе експертні кадри. Таким чином, за багато років усі відомства накопичили безліч різних методик дослідження. Як наслідок, експертна практика в установах різних відомств має різні методичні рекомендації рішення експертних завдань, що для однотипних об'єктів іноді істотно різняться. Такий стан, коли в деяких випадках висновки експерта залежать від його відомчої належності, не можна визнати нормальним. На жаль, досягти єдності в цьому питанні не вдалося.

На державному рівні взаємодія експертно-криміналістичних установ дотепер не врегульована відповідними нормативними актами і має переважно ініціативний характер. Профіль експертно-криміналістичної діяльності та територія обслуговування для експертно-криміналістичних установ встановлюються відповідним міністерством або відомством. Такий стан не дозволяє ефективно регулювати експертно-криміналістичну діяльність в Україні [2; 4].

Відомчі системи державних експертно-криміналістичних установ виконують «власні» функції з організації та виробництва криміналістичних експертиз, володіючи відповідними правами й обов'язками.

На думку багатьох авторів, на сучасному етапі інституалізації експертно-криміналістичної діяльності описана відомча дискретність посту-

пово зживає себе, оскільки сприяє розпорошенню державних сил і засобів, що виділяються на боротьбу зі злочинністю, породжує дублювання і, як наслідок, непотрібну конкуренцію між державними експертами й експертними установами різної відомчої належності.

Як показує практика, експертні підрозділи, зосереджені в різних міністерствах і відомствах, не забезпечують єдності ні в організації експертно-криміналістичної діяльності, ні в керівництві нею, ні в плануванні роботи, ні в реалізації основних функцій експертних підрозділів, форм їх взаємодії, ні, що дуже важливо підкреслити, в розробці та застосуванні єдиних методик експертних досліджень, ні в матеріально-технічному і кадровому забезпеченні, тоді як в експертній діяльності повинна бути єдність цілей, змісту, форми, функцій, засобів і методів, а також відомча незалежність [1; 3].

У зв'язку з викладеним назріла гостра необхідність створення єдиної державної експертно-криміналістичної служби в Україні. Вона повинна включати в себе мережу експертних установ, організаційно виділених із деяких центральних органів виконавчої влади.

Така думка підтверджується результатами опитування співробітників практичних органів: 98% експертів, 64% слідчих і 93% суддів підтримали цю пропозицію.

Ідея створення єдиної державної експертно-криміналістичної служби не суперечить законодавству України. Об'єктивна передумова її створення полягає в тому, що не існує ніяких концептуальних засад експертно-криміналістичної діяльності, які обґрунтовують її поділ за відомствами. Створення такої служби дозволить вирішити цілу низку проблем, зокрема:

- поліпшити умови роботи, науково-технічну оснащеність і підвищити ефективність експертної діяльності;
- повністю виключити можливість впливу на експертів із боку зацікавлених органів та осіб;
- ліквідувати деяку суб'єктивну позицію експертів, пов'язану з їх відомчої належністю, особливо коли це відомство пов'язане з розкриттям і розслідуванням злочинів;
- поставити всі експертні установи та їх співробітників в рівні умови роботи;
- ліквідувати міжвідомчі бар'єри та різні підходи до організації проведення криміналістичних експертиз;
- створити більші експертні установи на місцях із великими можливостями;

– більш обґрунтовано регулювати чисельність експертів і їх спеціалізацію за видами експертиз в експертно-криміналістичній установі, що обслуговує певне територіальне утворення;

– підвищити ефективність управління діяльністю експертно-криміналістичних установ [2–4].

Система єдиної державної експертно-криміналістичної діяльності в Україні може мати таку структуру:

– Державний департамент криміналістичних експертиз України з його центральним апаратом;

– регіональні управління криміналістичних експертиз.

Як показують результати дослідження, необхідно вдосконалювати не тільки організацію всієї системи державних експертно-криміналістичних установ, а й експертно-криміналістичну діяльність загалом.

Створення єдиної державної експертно-криміналістичної служби вимагає виключення виробництва криміналістичних експертиз на платній основі.

Висновки і пропозиції. Таким чином, результатом проведення нашого дослідження стали такі висновки.

1. Проаналізовано історичні особливості функціонування експертно-криміналістичних установ в Україні. Підкреслено, що протягом багатьох десятиліть експертно-криміналістичні установи різних міністерств і відомств розвивалися паралельно і незалежно один від одного. Кожна з них розробляла і використовувала свою методичну базу, в межах якої готувала для себе експертні кадри. Таким чином, за багато років усі відомства накопичили безліч різних методик дослідження. Як наслідок, експертна практика в установах різних відомств має різні методичні рекомендації рішення експертних завдань, що для однотипних об'єктів іноді істотно різняться.

2. Окреслено перспективи формування єдиної державної експертно-криміналістичної служби в Україні: поліпшення умов роботи, науково-технічної оснащеності, підвищення ефективності експертної діяльності; повне виключення можливості впливу на експертів із боку зацікавлених органів та осіб; ліквідація суб'єктивної позиції експертів, пов'язаної з їх відомчою належністю, особливо коли це відомство пов'язане з розкриттям і розслідуванням злочинів; створення рівних умов роботи для всіх експертних установ і їх співробітників; ліквідація міжвідомчих бар'єрів і різних підходів до організації проведення криміналістичних експертиз та ін.

3. Запропоновано структуру єдиної державної експертно-криміналістичної служби в Україні. Відзначено, що вона має складатися з Державного департаменту криміналістичних експертиз України з його центральним апаратом і регіональних управлінь криміналістичних експертиз.

Список використаної літератури:

1. Дікань Л.В., Понікаров В.Д., Кожушко О.В. Судово-економічна експертиза : навчальний посібник. Харків : ХНЕУ, 2014. 431 с.
2. Комаха В.О. Становлення і розвиток судової експертизи та судово-експертних установ на Півдні України : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2002. 512 с.
3. Криміналістика. Академічний курс : підручник / Т.В. Варфоломеева та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 504 с.
4. Ходанович В.О. Судові експертизи в цивільному судочинстві України. Сучасні проблеми криміналістики : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 100-річчю з дня народження доктора юридичних наук, професора В.П. Колмакова. Одеса : Юридична література, 2013. С. 326–329.

Кравчук О. В. Объективная необходимость создания единой государственной экспертно-криминалистической службы в Украине

В работе обоснована объективная необходимость создания единой государственной экспертно-криминалистической службы в Украине. В частности, проанализированы исторические особенности функционирования экспертно-криминалистических учреждений в Украине. Определены перспективы формирования единой государственной экспертно-криминалистической службы в Украине и предложена ее структура.

Ключевые слова: государственная экспертно-криминалистическая служба, органы внутренних дел, перспективы, структура, ведомственные системы.

Kravchuk O. V. The objective need of creation of the uniform public expert and criminalist service in Ukraine

The objective need of creation of the uniform public expert and criminalist service in Ukraine is proved in the article. In particular, the historical features of functioning of expert and criminalist institutions in Ukraine are analyzed. The prospects of formation of the uniform public expert and criminalist service in Ukraine are defined. The structure of the uniform public expert and criminalist service in Ukraine is offered.

Key words: *public expert and criminalist service, law-enforcement bodies, prospects, structure, departmental systems.*

І. І. Крилова

кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії державного управління при Президентові України

СУЧАСНА СИСТЕМА МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

У статті здійснено аналіз чинної системи контролю у сфері водопостачання та водовідведення, її елементів і зв'язків. Розглянуто загальні визначення контролю, нагляду, моніторингу, обліку, їх характерні риси та відмінності. Проаналізовано правові підстави здійснення державного, виробничого, громадського та інших видів контролю у сфері водопостачання та водовідведення, ефективність їх реалізації. Визначено проблемні питання, що впливають на ефективність контролю і моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення, наведено пропозиції щодо удосконалення системи контролю.

Ключові слова: сфера водопостачання та водовідведення, державне регулювання, державне управління, контроль, моніторинг.

Постановка проблеми. Головним принципом державної політики й управління є законність як неухильне виконання законів і прийнятих у відповідності з ними інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами й організаціями [1, с. 345–346]. Законність передбачає, що держава здійснює свої функції правовими засобами і в правових формах. Це зумовлено, насамперед, значенням діяльності та впливу органів виконавчої влади на всі сфери суспільних відносин, їх правом приймати на основі законів і відповідно до них нормативні та індивідуальні правові акти, розглядати і вирішувати справи про застосування заходів адміністративної та дисциплінарної відповідальності [1, с. 346]. Забезпечення законності у державному управлінні є призначенням державного контролю, сутність якого полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів за визначеними напрямками, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [1, с. 349]. Тим більше, коли йдеться про одну з важливих сфер сучасної соціально-економічної системи, житлово-комунального господарства – сферу водопостачання та водовідведення, яка безпосередньо впливає на якість життя населення. Не дивлячись на визначені законодавством норми та стандарти у сфері водопостачання та водовідведення, прописані принципи, повноваження щодо здійснення контрольних функцій у цій сфері, виконання та дотримання цих

стандартів і принципів відбувається на неналежному рівні, що відображається у системних порушеннях прав споживачів, прав підприємств водопостачання та водовідведення, недотримання норм законодавства тощо. З огляду на викладене необхідно визначити основні засади здійснення контролю та моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення, виявити відмінності між названими явищами, визначити систему контролю та моніторингу у сфері, ефективність її функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальним питанням контролю у державному управлінні, в т. ч. у сфері житлово-комунального господарства, приділили увагу В. Борденюк [3], В. Логвиненко [10], С. Корнійчук [191], Н. Олійник [11], О. Ігнатенко [8], О. Куш [9], В. Бакуменко [2] та ін. Проте питання системи контролю та моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення, незважаючи на його актуальність, було недостатньо висвітлено науковцями та практиками, що зумовило вибір теми цієї статті.

Мета статті полягає у дослідженні сутності системи контролю та моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення, а також ефективності її функціонування.

Виклад основного матеріалу. За загальним визначенням, контроль – це одна з основних самостійних функцій системи управління. Контроль здійснюється на основі спостереження за поведінкою керованої системи з метою забезпечення оптимального її функціонування (вимірювання досягнутих результатів і співвіднесення їх

із очікуваними результатами). На основі даних контролю здійснюється адаптація системи, тобто прийняття оптимальних управлінських рішень [5]. На практиці використовується багато видів контролю, які за кваліфікаційними ознаками діляться: за напрямками впливу (зовнішній і внутрішній); за аспектами впливу (управлінський, фінансовий, господарський, технологічний); за виконанням завдань (стратегічний, поточний, оперативний); за суб'єктами контролю (ринку капіталів, колективних і колегіальних органів управління, державний і відомчий); за вирішенням задач (лінійний, функціональний, операційний); за методами контролю (попередній, направляючий, фільтруючий, послідуєчий); за механізмами регулювання і саморегулювання (контроль і самоконтроль) [18]. Принципи, правила, різні види та методи контролю, державні та недержавні інституції, які взаємодіють між собою (або повноваження котрих перетинаються) і які впливають на державну політику у певній сфері, утворюють певну формалізовану систему контролю. Проте самого терміна «система контролю» ані в юридичних, ані в економічних чи управлінських словниках не розглядають.

До головних систем контролю, що функціонують у менеджменті, наприклад, належать: фінансовий контроль, бюджетний контроль, контроль якості, контроль товарно-матеріальних запасів, операційний менеджмент, інформаційні комп'ютерні системи. Мета систем контролю полягає у підвищенні ймовірності досягнення організаційних цілей і стандартів організацією. Кожна система контролю акцентує увагу на різних питаннях і різних етапах виробництва. Так, фінансовий контроль має тенденцію проводитися після закінчення виробничого циклу, а операційний контроль здійснюється під час процесу виробництва. Контроль якості повинен бути поточним, щоб визначити відповідність продукції вимогам стандартів якості, а контроль товарно-матеріальних запасів проводиться до початку виробничого процесу [18].

Контроль у сфері питної води та питного водопостачання здійснюється з метою визначення відповідності якості питної води державним стандартам. Контролю підлягає вода, призначена для задоволення питних і господарсько-побутових потреб на всіх стадіях її виробництва та доведення до споживачів, а також об'єкти централізованого питного водопостачання, в т. ч. очисні споруди, насосні станції, водопровідні мережі, пункти для розливан-

ня питної води (в т. ч. пересувні), інші об'єкти нецентралізованого питного водопостачання [17]. Законодавець визначив такі види контролю у сфері водопостачання та водовідведення: державний, виробничий і громадський.

Згідно зі ст. 43 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» державний контроль у сфері питної води та питного водопостачання поділяється на три види: 1) державний контроль якості води в джерелах питного водопостачання (здійснюється уповноваженими центральними органами виконавчої влади відповідно до їх повноважень, визначених законом); 2) державний контроль технічного стану централізованого питного водопостачання (здійснюють Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації); 3) державний контроль безпечності та якості питної води (здійснюють органи місцевого самоврядування й органи виконавчої влади згідно з повноваженнями, встановленими законом).

Державний контроль у сфері водовідведення (забезпечення санітарної охорони) поділяється на види: 1) контроль дотримання норм і правил, якими регулюються скидання стічних вод у водні об'єкти та здійснення охоронних заходів для забезпечення відповідності якості води паспорта водного об'єкта (здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері екологічної безпеки); 2) контроль паспортизації джерел питного водопостачання, контролю показників якості води в контрольних створах водного об'єкта у місцях водозабору з урахуванням вимог державних стандартів, санітарних норм і правил на джерела питного водопостачання та питну воду (здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства); контроль забезпечення санітарної охорони (здійснюється юридичними і фізичними особами, діяльність яких впливає на стан джерел та об'єктів питного водопостачання та водовідведення, шляхом здійснення за рахунок власних коштів заходів з охорони вод від забруднення, засмічення та виснаження і забезпечення безпеки виробництва та постачання питної води). Крім того, органи місцевого самоврядування здійснюють контроль і визначають механізм контролю за скиданням стічних вод [17].

Різновидом державного контролю у досліджуваній сфері є контроль за реалізацією інвес-

тиційних програм у сфері централізованого водопостачання та водовідведення. Контроль за виконанням інвестиційних програм суб'єктами господарювання, які в установленому законодавством порядку отримали ліцензії на право провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення, здійснюється НКРЕКП, Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. Основними критеріями здійснення контролю за виконанням інвестиційної програми є: стан виконання інвестиційної програми; цільове використання коштів, передбачених для виконання інвестиційної програми; відповідність фактичних обсягів використання коштів, передбачених для виконання інвестиційної програми, плановим; фактичні результативні показники здійснення заходів інвестиційної програми [17; 7].

Загальні правові й організаційні засади, а також основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) визначає Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [16]. Згідно з цим Законом державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Враховуючи, що підприємства водопостачання та водовідведення діють на підставі ліцензії, контроль за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснюється органами ліцензування у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Аналогічно щодо контролю органів Державної фіскальної служби, охорони праці тощо.

Державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольності та підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав і законних інтересів кожного суб'єкта господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав і в порядку, визначених законом; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання; невтручання органу державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав і законних інтересів суб'єкта господарювання; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій і будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади; презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю); орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності; недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування

щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності та застосування до них санкцій; здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків і доцільності [16]. Заходи державного нагляду (контролю) – планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом [16].

Державний нагляд (контроль) у сфері водопостачання та водовідведення здійснюється на основі принципу оцінки ризиків і доцільності. Залежно від ступеня ризику органом державного нагляду (контролю) визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю).

Критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення, яка підлягає ліцензуванню НКРЕКП, і визначається періодичність проведення планових заходів державного контролю, є: обсяг надання послуг із централізованого водопостачання протягом року, що передує року, в якому формується річний план заходів державного контролю; обсяг надання послуг із централізованого водовідведення протягом року, що передує року, в якому формується річний план заходів державного контролю; кількість порушень, виявлених під час проведення заходів державного контролю протягом останніх п'яти років перед початком планового періоду; кількість встановлених порушень, виявлених під час проведення заходів державного контролю протягом останніх п'яти років перед початком планового періоду, що призвели до коригування тарифу/тарифів; показник середньої тривалості перерв у водопостачанні з вини ліцензіата та внаслідок планових без попередження споживачів перерв за рік, що передує року формування плану заходів державного контролю, хвилин; показник середньої частоти перерв у водопостачанні з вини ліцензіата та внаслідок планових без попередження споживачів перерв за рік, що передує року формування плану заходів державного контролю, одиниць; кількість абонентів станом на кінець року, що передує року, в якому формується річний план заходів державного контролю [13]. Для інших підприємств водопостачання та водовідведення (діяльність яких не регулюється НКРЕКП) критерії ризику не затверджені.

Поряд із контролем здійснюються такі близькі до нього види діяльності, як нагляд, моніто-

ринг і облік. І хоча законодавець іноді ототожнює терміни «контроль» і «нагляд», наприклад, як у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», науковці їх розрізняють як окремі види. Зокрема, до найбільш характерних особливостей нагляду належать: нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль, зазвичай, стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів загалом чи окремими її аспектами. Моніторинг визначають як пасивну форму контролю. Застосування моніторингу пов'язують із відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, впливу управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини. Застосовують методи спостереження й аналізу [2, с. 129–130; 1, с. 349–350; 6, с. 72]. Облік у загальному розумінні – це належним чином організована система збору, нагромадження, обробки, групування, узагальнення і реєстрації (фіксації) необхідної інформації або її сукупних даних, що відображають кількісну чи якісну характеристику подій, явищ, фактів, процесів, об'єктів тощо [4]. Функція обліку є універсальною функцією управління, що впроваджується за допомогою документальної фіксації, насамперед матеріального та фінансового стану об'єкта управління, ресурсів об'єкта управління, матеріальних цінностей, грошових коштів, боргових зобов'язань тощо [6, с. 267].

Згідно зі ст. 39 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» державний моніторинг у сфері питної води та питного водопостачання проводиться з метою збирання, оброблення, збереження й аналізу інформації про якість питної води, стан об'єктів централізованого питного водопостачання, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття відповідних рішень у цій сфері.

Залежно від суб'єкта проведення державний моніторинг у сфері питної води та питного водопостачання розділяють на види: 1) щодо якісного стану водних об'єктів у місцях водозаборів для централізованого питного водопоста-

чання за радіологічними і хімічними показниками (проводить центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства); 2) щодо дотримання санітарних норм хімічних, бактеріологічних, радіологічних показників водних об'єктів, призначених для питного водопостачання, й у системах питного водопостачання (центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я); 3) щодо якості питної води після споруд водопідготовки за хімічними і бактеріологічними показниками, а також технічного стану об'єктів централізованого питного водопостачання (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства); 4) щодо прогнозування змін якісного і кількісного стану поверхневих і підземних джерел централізованого питного водопостачання у місцях водозаборів (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері екологічної безпеки). Порядок проведення державного моніторингу у сфері питної води та питного водопостачання має бути затверджений Кабінетом Міністрів України. Тому відсутні будь-які нормативні документи щодо механізму здійснення моніторингу, індикаторів, показників тощо [17].

Щодо ефективності моніторингу з прогнозування змін якісного і кількісного стану поверхневих і підземних джерел централізованого питного водопостачання у місцях водозаборів (моніторингу охоронних зон питної води), варто звернути увагу на позицію профільних науковців [19]. В Україні всі підприємства-водокористувачі, що мають спеціальні дозволи на користування надрами, виконують особливі умови цих документів, працюють згідно з дозволами на спеціальне водокористування й технологічними схемами розробки родовищ, у яких визначено порядок проведення спостережень кількісних і якісних показників води. Зокрема, повний хімічний аналіз води мають проводити щорічно, скорочений – щоквартально. Більшість водокористувачів виконують ці вимоги й аналізують воду в акредитованих лабораторіях. Отриману інформацію в дуже скороченому вигляді (форма 7-гр) щороку подають до Державної служби геології та надр України, де її накопичують у ДНВП «Геоінформ», але вона майже не отримує належної наукової обробки й аналізу. Результати аналізів зберігають водокористувачі. Таким чином, нині інформація водокорис-

тувачів незрівнянно повніша й достовірніша порівняно з україномовними даними, що надходять зі спостережних свердловин державної системи моніторингу і майже не аналізуються [19]. Ще один вид державного моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» здійснює НКРЕКП. Постійний моніторинг та аналіз ситуації на ринках, що перебувають у стані природних монополій, у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, захоронення побутових відходів і прогнозування стану розвитку таких ринків здійснюється з метою: 1) підвищення ефективності роботи ринків за рахунок виявлення та вирішення проблем, пов'язаних із їх структурою; 2) виявлення в межах компетенції НКРЕКП практик, що призводять до порушення, спотворення або обмеження конкуренції на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг; 3) інформування громадськості про стан функціонування ринків у сферах енергетики та комунальних послуг. Моніторинг здійснюється шляхом: 1) отримання актуальної та достовірної інформації щодо функціонування ринків у сферах енергетики та комунальних послуг; 2) організації та здійснення систематичного відстеження, оцінювання, аналізу (зокрема моделювання та прогнозування, де застосовується) основних індикаторів/показників моніторингу, визначених Порядком моніторингу та чинним законодавством, на основі первинних даних; 3) відстеження стану функціонування і тенденцій розвитку ринків у сферах енергетики та комунальних послуг, зокрема щодо структури ринків (концентрації, вертикальної інтеграції) та поведінки учасників ринку; 4) визначення ефективності функціонування ринків у сферах енергетики та комунальних послуг; 5) відстеження виконання суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, своїх зобов'язань відповідно до чинного законодавства [15]. Порядок моніторингу визначив основні індикатори/показники сфери водопостачання та водовідведення (як об'єкта моніторингу): кількість порушень щодо публікації суб'єктами інформації, передбаченої законодавством, зокрема на офіційному веб-сайті; кількість скарг споживачів за темами звернень; рівень тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення за категоріями споживачів; рівень покриття витрат (%); кількість

фактів переміщення доходів/витрат від провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення для фінансової підтримки іншої діяльності в межах одного суб'єкта господарювання; тривалість і частота перерв у водопостачанні; перевірка параметрів тиску; показники якості питної води; дотримання встановлених законодавством строків надання послуг; кількість порушень законодавства ліцензіатом НКРЕКП; типи порушень законодавства ліцензіатом НКРЕКП; кількість порушень ліцензійних умов ліцензіатом НКРЕКП; типи порушень ліцензійних умов ліцензіатом НКРЕКП [15].

Згідно зі ст. 40–41 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» у сфері питної води та питного водопостачання здійснюється державний і комерційний облік. Завданням державного обліку є систематизація даних про: джерела питного водопостачання; кількість і якість питної води; обсяги використання питної води і скидання стічних вод; споживачів питної води; підприємства питного водопостачання. На підставі систематизації даних складається державна статистична звітність за формами, затвердженими центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері статистики, за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Комерційний облік послуг із централізованого питного водопостачання ведуть підприємства водопостачання та водовідведення, які також безстроково зберігають первинні дані та безоплатно надають їх центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади в межах їх повноважень, визначених законами України [17].

Інший вид контролю у сфері питної води та питного водопостачання – виробничий контроль, який здійснюється підприємствами питного водопостачання. У разі загрози виникнення надзвичайної ситуації техногенного чи природного характеру, пов'язаної зі шкідливими наслідками для джерел або систем питного водопостачання, чи в умовах такої ситуації здійснюється спеціальний виробничий контроль за показниками якості питної води, що в кожному конкретному випадку додатково визначаються центральним органом виконавчої влади,

який формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я [17]. Виробничий контроль здійснюється відповідно до Державних санітарних норм і правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» (ДСанПіН 2.2.4-171-10). Виробничий контроль проводиться згідно з робочою програмою, що є складовою частиною технологічного регламенту або іншого документа з описом технологічного процесу виробництва питної води, в якій повинно бути відображено: перелік показників, що потребують контролю, порядок його здійснення, місця та календарні графіки відбору проб води для лабораторних досліджень [12].

Виробничий контроль безпечності та якості питної води здійснюють за програмами повного, скороченого та скороченого періодичного контролю з урахуванням вимог Санітарних норм залежно від підприємства питного водопостачання. Повний контроль безпечності та якості питної води обов'язково проводиться під час введення в експлуатацію новозбудованих водопроводів, технологічних ліній, після їх реконструкції, капітального ремонту і переобладнання та у разі зміни технології водопідготовки тощо. Виробничий контроль на підприємствах централізованого питного водопостачання населення полягає у такому. Виробничий контроль безпечності та якості води повинен здійснюватися у місцях водозабору, перед надходженням у водопровідну мережу, а також у розподільній мережі. Підприємства питного водопостачання зобов'язані надавати до державної санітарно-епідеміологічної служби відповідної адміністративної території інформацію про результати виробничого контролю безпечності та якості питної води, забруднення джерел питного водопостачання [12].

Громадський контроль у сфері питної води та питного водопостачання здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». Об'єктами громадського контролю у сфері питної води та питного водопостачання є: якість води в джерелах питного водопостачання за межами першого поясу зони санітарної охорони; якість питної води, нормативи її споживання й обґрунтування тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення; проекти законів та інших нормативно-правових актів у цій сфері; забезпеченість населення необ-

хідними об'ємами питної води; режим подачі води споживачам. Громадський контроль здійснюється шляхом: отримання в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій повної, достовірної, своєчасної інформації про якість води в джерелах питного водопостачання, якість питної води, обсяги її реалізації та режими подачі, про порядок розрахунків тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення; участі представників громадськості у перевітках, які проводяться органами виконавчої влади, з дотриманням встановленого режиму перебування на території об'єктів питного водопостачання; подання до суду позовів про відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення законодавства у сфері питної води та питного водопостачання [17]. Слід зазначити, що громадські інспектори у галузі охорони навколишнього середовища здійснюють свою діяльність відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, в якому не визначено сферу водопостачання та водовідведення як сферу здійснення громадського контролю і немає посилання на профільний закон. Роботу громадських інспекторів організовують Держекоінспекція України та її територіальні органи. Згідно із Положенням громадські інспектори мають право: спільно з працівниками органів Держекоінспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням і відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів; за направленням органу Держекоінспекції, що призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; складати протоколи про адміністративні правопорушення у разі виявлення порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена КУпАП, і подавати їх органу Держекоінспекції для притягнення винних до відповідальності тощо. Проте Кодексом України про адміністративні правопорушення не передбачено відповідальності за правопорушення у сфері водопостачання та водовідведення [14]. Тому

громадський контроль у сфері водопостачання та водовідведення, на нашу думку, є швидше формальним елементом контролю, ніж дієвим. Суспільство не має доступу до всієї необхідної інформації у сфері водопостачання та водовідведення, щоб впливати на формування та реалізацію державної політики й управлінських рішень у сфері.

Таким чином, види контролю (державний, виробничий, громадський контроль, моніторинг, облік), суб'єкти контролю та їх повноваження, мета контролю, форми і методи контрольної діяльності формують сучасну систему контролю у сфері водопостачання та водовідведення. Невід'ємною частиною системи контролю має бути взаємозв'язок між елементами, механізм зворотного зв'язку з інформацією про досягнення результатів, що має допомогти попереджати проблеми і корегувати дії з метою уникнення негативних наслідків, правильна організація обміну інформацією, оскільки контроль, моніторинг та облік здійснюються не заради накопичування інформації, а заради її аналізу, опрацювання, правильного використання. Крім того, системоутворюючим чинником має бути кінцевий результат функціонування системи контролю загалом, що направлений на безпечне та якісне водопостачання.

Висновки і пропозиції. Сучасна система організації контролю за додержанням вимог законодавства у сфері питної води та питного водопостачання є недосконалою. Відсутність контролюючого органу у сфері комунальних послуг (у сфері водопостачання та водовідведення), відсутність механізмів притягнення до відповідальності порушників у сфері, штрафних санкцій, взаємної системи відповідальності підприємств водопостачання та водовідведення та споживачів, неналежний рівень інформаційного обміну, неналежний рівень зворотного зв'язку між суб'єктами системи контролю призводить до неефективності системи контролю, до ігнорування й несприйняття нормативно-правових актів у сфері, деформації правосвідомості суспільства. Аналіз елементів сучасної системи контролю у сфері водопостачання та водовідведення показав відсутність єдиного підходу до реалізації контрольних функцій. Профільний закон «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» не визначає конкретних органів державної влади, що мають здійснювати державний контроль, лише містить відсылні норми декларативного характеру. Крім того,

контрольні функції дублюються центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Повноваження щодо державного нагляду (контролю) у сфері водопостачання та водовідведення здійснюють Мінрегіонбуд, Мінприроди, МОЗ, Держводгосп, НКРЕКП, Держекоінспекція, органи місцевого самоврядування. Відсутні норми і механізми відповідальності у сфері водопостачання та водовідведення як споживачів, так і підприємств водопостачання та водовідведення. Державна політика у сфері водопостачання та водовідведення не забезпечує повноцінний доступ громадян України до інформації про якість питної води, стан питного водопостачання та водовідведення, оскільки щорічне оприлюднення такої інформації Мінрегіоном відбувається із річним (або навіть 2–3-річним запізненням). Відсутній механізм здійснення моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення, індикаторів такого моніторингу та доступу аналітичних даних моніторингу. Формальність громадського контролю у сфері водопостачання та водовідведення призводить до ігнорування суспільства у формуванні державної політики, забезпеченні соціально-економічних показників галузі.

Вирішення перелічених проблем лежить у площині перегляду державної політики у сфері водопостачання та водовідведення, формування стратегії розвитку галузі, створення ефективної системи запобігання правопорушенням у сфері водопостачання та водовідведення, моніторингу стану сфери водопостачання та водовідведення, залучення громадськості до здійснення контролю у цій сфері й утворення в системі Мінрегіону (як профільного міністерства) державного контролюючого органу у сфері комунальних послуг із визначенням норм щодо правопорушень і відповідальності за них у Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. І./відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.
2. Бакуменко В.Д. Державне управління : словник-довідник/за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
3. Борденюк В. Контроль у сфері місцевого самоврядування та його співвідношення з контролем у державному управлінні. *Управління сучасним містом* : збірник наукових праць УАДУ. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. Вип. 2. С. 188–197.
4. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. Облік. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B1%D0%BB%D1%96%D0%BA> (дата звернення: 01.04.2019).
5. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. Контроль. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C> (дата звернення: 01.04.2019).
6. Державна політика : підручник/ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
7. Деякі питання виконання інвестиційних програм у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення : постанов Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-2014-%D0%BF> (дата звернення: 01.04.2019).
8. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів : дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.02. НАДУ. Київ, 2016. 471 с.
9. Куц О.Є. Державна політика в сфері житлово-комунального господарства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 208–211. URL: http://lsej.org.ua/6_2017/62.pdf (дата звернення 01.04.2019).
10. Логвиненко В.І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні : автореф. дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2009. 40 с.
11. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні : дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.02. НАДУ. Київ, 2011. 391 с.
12. Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12 травня 2010 р. № 400 (зареєстр. в Мінюсті 01 липня 2010 р. № 452/17747). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0452-10> (дата звернення: 01.04.2019).
13. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері електроенергетики, господарської діяльності з транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом, господарської діяльності на ринку природного газу, з виробництва теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії, з централізованого водопостачання та водовідведення, з перероблення та захоронення побутових відходів, яка підлягає ліцензуванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах

- енергетики та комунальних послуг, та визначається періодичність проведення планових заходів державного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2018-%D0%BF#n77> (дата звернення: 01.04.2019).
14. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 (zareestr. в Мінюсті 20 березня 2002 р. № 276/6564). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02> (дата звернення: 01.04.2019).
 15. Про затвердження Порядку здійснення Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, моніторингу ринків у сферах енергетики та комунальних послуг : постанова НКРЕКП від 14 вересня 2017 р. № 1120. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1120874-17> (дата звернення: 01.04.2019).
 16. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення: 01.04.2019).
 17. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон України від 10 січня 2012 р. № 2918-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> (дата звернення: 01.04.2019).
 18. Рудько В.А., Гуткевич С.О. Менеджмент : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2011. 312 с. URL: https://pidruchniki.com/12991010/-menedzhment/vidi_kontrolyu (дата звернення: 01.04.2019).
 19. Шестопалов В.М., Люта Н.Г. Стан і шляхи реформування державної системи моніторингу підземних вод з урахуванням міжнародного досвіду та вимог Водної рамкової Директиви Європейського Союзу. *Мінеральні ресурси України*. 2016. № 2. С. 3–7. URL: http://ukrdgri.gov.ua/wp-content/uploads/2016/-07/mru_02_2016_02.pdf (дата звернення: 01.04.2019).

Крылова И. И. Современная система мониторинга и контроля в сфере водоснабжения и водоотведения

В статье проведен анализ существующей системы контроля в сфере водоснабжения и водоотведения, ее элементов и связей. Рассмотрены общие определения контроля, надзора, мониторинга, учета, их характерные черты и различия. Проанализированы правовые основания осуществления государственного, производственного, общественного и других видов контроля в сфере водоснабжения и водоотведения, эффективность их реализации. Определены проблемные вопросы, влияющие на эффективность контроля и мониторинга в сфере водоснабжения и водоотведения, наведены предложения по совершенствованию системы контроля.

Ключевые слова: сфера водоснабжения и водоотведения, государственное регулирование, государственное управление, контроль, мониторинг.

Krylova I. I. Current system monitoring and control in water and wastewater

The article analyzes the existing control system in the field of water supply and wastewater, its elements and connections. General definitions of control, supervision, monitoring, accounting, their characteristics and differences are considered. The legal grounds for realization of state, industrial, public and other kinds of control in the field of water supply and wastewater, efficiency of their realization are analyzed. The problem issues that affect the efficiency of monitoring and monitoring in the field of water supply and wastewater are determined, and suggestions are made for improving the control system.

Key words: sphere of water supply and wastewater, state regulation, state administration, control, monitoring.

УДК 332.025.12:636:167.7

О. В. Лавруккандидат економічних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

МОДЕЛЬ ІНКРЕМЕНТАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГАЛУЗІ ТВАРИННИЦТВА

У статті обґрунтовано роль і потенційні можливості тваринництва та виробництва тваринницької продукції у забезпеченні продовольчої безпеки країни. Визначено місце державного регулювання та необхідність його реалізації у тваринництві. Розглянуто теоретичні аспекти й особливості державного регулювання. Розкрито завдання і принципи державного регулювання та визначено основні його елементи. Вказано на важливість розв'язання актуального питання удосконалення державного регулювання з метою інтенсивного розвитку галузі тваринництва. Акцентовано увагу на напрямках виходу тваринництва із затяжної кризи в умовах стабілізації ринкової економіки. Запропоновано заходи удосконалення системи державного регулювання виробничих процесів і виробництва тваринницької продукції.

Ключові слова: держава, державна політика, тваринництво, рослинництво, державна підтримка, державне регулювання.

Постановка проблеми. За час побудови вільної, демократичної, соціальної та правової держави відбулися значні зміни у політичній сфері, системі державного управління і регулювання. Виникаючі диспропорції у ресурсному забезпеченні та функціонуванні тваринницьких підприємств майже в усіх регіонах країни спонукають державу до пошуку ефективніших варіантів господарювання за рахунок здійснення ефективного державного регулювання виробничих процесів, котре передбачає стимулювання стійкого економічного розвитку підгалузей тваринництва.

Нині для держави має велике значення державне регулювання розвитку тваринництва, оскільки останнє (порівняно з рослинництвом) значно більше забезпечує населення високопоживними продуктами харчування, хоча розміри його генетичного потенціалу щорічно скорочуються, знижується ефективність виробництва продукції. Питання державного регулювання є доволі актуальним, оскільки забезпечує вирівнювання диспропорцій у розвитку тваринництва в регіонах, збалансування інтересів держави, виробників і споживачів продукції, сприяє вирішенню політичних, економічних і соціальних проблем у державі. Однак для повного забезпечення національних інтересів, ефективного державного регулювання економічних і соці-

альних процесів необхідно постійно дотримуватися вимог законодавчих актів і виконувати конституційні завдання на усіх етапах соціально-економічного розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні питання державного управління і регулювання, його принципи, особливості та концептуальні засади удосконалення державного регулювання висвітлені в працях В. Амбросова, О. Амосова, В. Андрійчука, В. Бакуменко, П. Березівського, С. Варналія, П. Гайдуцького, В. Куйбіди, М. Маліка, А. Мазура, Г. Мартинюк, В. Месель-Веселяка, І. Розпутенко, П. Саблука, О. Супрун, В. Черкаски та інших науковців. Однак малодослідженими лишаються питання визначення завдань державного регулювання та результативності регуляторного впливу держави на розвиток тваринництва у регіонах країни.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні сучасних особливостей інкрементального процесу державного регулювання розвитку тваринництва та виробництва тваринницької продукції.

Виклад основного матеріалу. Дослідження показали, що тваринництво є важливою галузю сільського господарства, оскільки формує, поряд із рослинництвом, продовольчу безпеку й експортний потенціал країни та забезпечує потреби населення у високопоживних продуктах

харчування. Відповідно державна влада повинна забезпечувати і підтримувати політичну, економічну і соціальну стабільність із подальшим гарантуванням розширення виробництва й економічного зростання «за допомогою здійснення нововведень (нових технологій, нових форм організації виробництва й управління, нових схем реалізації виробленої продукції)» [1, с. 5].

Нині тваринництво є стратегічною галуззю порівняно з іншими галузями сільського господарства. Однак воно потребує належної підтримки не тільки держави, але й місцевих органів влади відповідних регіонів країни. Більш того, розвиток тваринництва значною мірою залежить від того, яким чином органи виконавчої влади проводять державну політику, тобто розробляють і реалізують стратегічні програми формування і використання генетичного потенціалу, здійснюють управління та контроль якості (на відповідність чинним стандартам) харчових продуктів і продовольчої сировини, сприяють проведенню наукових досліджень.

У цьому плані варто враховувати думку закордонних вчених, котрі стверджують, що політика «ґрунтується на ідеї про те, що керовані особи (установи) об'єднані спільними інтересами та що управління місцевими справами стане більш ефективним, якщо рішення прийматимуться на місцевому рівні керованими особами або їх обраними представниками» [2], а тому така практика застосовується у європейських країнах [3]. Водночас у прийнятих Законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» принцип децентралізації дотепер широко не застосовується, що відображується на результатах господарювання у галузі тваринництва.

Оскільки тваринництво є трудомісткою галуззю з круглорічним циклом виробництва продукції, воно формує значну кількість робочих місць і забезпечує постійну зайнятість населення, на відміну від сезонної галузі рослинництва. Такі позитивні моменти відобразилися у розробленій стратегії розвитку галузі у перспективі [4].

Варто зазначити, що надалі основне завдання державних органів влади, місцевих рад і адміністрацій повинно полягати у забезпеченні рівномірної стійкості та інтенсивного розвитку тваринництва кожного регіону країни за рахунок:

- створення умов для своєчасного реагування галузі на зміни внутрішнього і зовнішнього середовища;
- адаптації управлінської системи до вимог забезпечення стійкого розвитку галузі;
- стимулювання процесу впровадження прогресивних управлінських технологій;
- можливостей фінансової підтримки інтенсивного розвитку пріоритетних підгалузей, що забезпечують прибутковість;
- ефективного використання інструментів формування і реалізації державної політики та державного регулювання (законодавчої бази, грошово-кредитної системи, планів-прогнозів і програм, фіскальної системи, інвестиційно-інноваційної системи та ін.).

Слід зазначити, що державне регулювання розвитку тваринництва здійснюється державними органами (використовуються загальноприйняті методи законодавчого, виконавчого і контрольного спрямування) з метою залагодження соціально-економічних відносин і процесів і забезпечення ефективності його функціонування у складних умовах розвитку суспільства. Стверджується, що поняття державного регулювання «можна визначити як систему засобів, важелів, стимулів і методів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних і правових функцій» [5, с. 255], але тут не відображаються виробничі процеси.

В іншому разі державне регулювання розуміється як «цілеспрямована діяльність уповноважених державних органів, їх посадових осіб та окремих недержавних утворень, що полягає у здійсненні комплексних заходів, спрямованих на практичну реалізацію державної політики» [6, с. 6]. Є думка, що державне регулювання є системою заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру (реалізуються державними структурами і громадськими організаціями), формою державного цілеспрямованого впливу й однією з функцій державного управління [7, с. 55]. Спостерігаються явні розбіжності у трактуванні проблеми державного регулювання.

Наголошено, що під державним регулюванням розуміється процес здійснення впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання з метою вирішення соціальних і виробничих проблем [8]. Це трактування є слушним, оскільки наближене безпосередньо до виробництва. Однак, на нашу думку, його доцільно сформу-

лювати стосовно тваринництва у тому плані, що державне регулювання слід розуміти як постійно здійснюваний процес впливу держави та реалізації її державної політики у галузі тваринництва з метою його ефективного розвитку та підвищення обсягів виробництва конкурентоспроможної тваринницької продукції. Під час здійснення державного регулювання важливо враховувати стан забезпечення інвестиційного й інноваційного розвитку тваринництва як важливих чинників державної політики у реалізації Законів України [9; 10].

Вважаємо, що державне регулювання характеризує модель інкрементального процесу [11] творчої та розумової діяльності державних органів, оскільки вона базується на структурній послідовності дій, пов'язаних з ідентифікацією виявлення і вирішення проблеми (функціонування тваринництва), її аналізом і оцінкою, прогнозуванням тенденцій розвитку, обґрунтуванням програми дій для досягнення поставлених

цілей. Така модель використовується для прийняття незапрограмованих заходів, а тому процес розв'язання проблеми включає три основні фази: ідентифікацію (усвідомлення проблеми), діагностику (вивчення існуючої ситуації) і розробку проектних рішень.

Модель інкрементального процесу була використана для проведення дослідження ситуації у галузі тваринництва, оскільки вона викликає глибоку стурбованість не тільки у науковців, але й у виробників. Різке скорочення з 1990 р. по 2017 р. поголів'я усіх видів тварин (великої рогатої худоби – на 85,7%, свиней – на 68,5%, овець і кіз – на 84,4%, птиці – на 16,8%) [12, с. 134], недосконалі технології приготування кормів, утримання тварин, незадовільні об'ємно-планувальні рішення, низька продуктивність тварин – все це наслідки недостатніх заходів державної політики і державного регулювання в галузі та несприятливих і дискримінаційних економічних взаємовідносин між тваринни-



Рис. 1. Взаємозв'язок галузей у процесі здійснення виробничої діяльності

Джерело: авторська розробка

цтвом та іншими галузями виробництва (диспаритету цін та ін.). А тому для більш детального аналізу соціальної, економічної, екологічної і продовольчої проблем, котрі склалися у галузі тваринництва, доцільно розглядати його взаємозв'язок у комплексі з рослинництвом (рис. 1).

Зазвичай обидві галузі, в силу свого історичного розвитку, тісно пов'язані між собою, оскільки між ними є економічний зв'язок за принципом сполучених посудин. А тому негативні тенденції в одній із них обов'язково, через певний проміжок часу, проявляються в іншій. У цьому разі держава на законодавчому рівні зобов'язана підтримувати галузь тваринництва, котра тимчасово, під впливом різних об'єктивних і суб'єктивних обставин, досі перебуває в кризовому стані. Водночас галузь рослинництва на 90–95% забезпечує тварин кормовою базою, інтенсивно розвивається і має значні прибутки. Однак у перспективі через поступову деградацію ґрунтів урожайність сільськогосподарських культур матиме тенденцію до зниження.

Нині тваринництво можна розглядати як галузь, що забезпечує перший ступінь переробки рослинницької продукції та сприяє нагромадженню грошових ресурсів. Водночас побічним продуктом діяльності тваринництва (після нетривалого технологічного процесу утилізації) є органічні добрива, які суттєво підвищують родючість ґрунту і вміст у ньому гумусу. В.В. Докучаєв зазначав, що родючість ґрунтів є результатом спільної діяльності звичайного ґрунту, тварин, рослин, клімату, рельєфу місцевості, а також господарської діяльності людини.

Слід зазначити, що нині в Україні близько 32,5 млн гектарів чорноземів, серед яких ґрунти із вмістом гумусу більше 3% (за вмісту гумусу менше 2,5% вони не вважаються чорноземами). На початку XIX ст. в українських чорноземах вміст гумусу складав близько 10%. Однак внаслідок непередуманої державної політики в аграрному секторі родючість ґрунтів зменшилася у 2,5–3 рази [13].

Нині українські чорноземи – виснажені, ерозійно-небезпечні землі, які потребують науково-обґрунтованого підходу до підвищення їхньої родючості. У контексті зазначеного держава зобов'язана регулювати процеси відновлення родючості ґрунтів безпосередньо через забезпечення інтенсивного розвитку тваринництва. Встановлено, що однією з основних причин зниження родючості ґрунтів є недостатнє надходження в ґрунт післяжнивних решток, а також

органічних добрив. За результатами дослідження для ведення землеробства з бездефіцитним балансом гумусу необхідно вносити в ґрунт на 1 га сівозміни орієнтовно від 10 до 15 т органічних добрив. Таку кількість органіки можна отримати завдяки забезпеченню життєдіяльності однієї умовної голови протягом року.

Зазвичай родючість ґрунтів можна підвищити не лише органічними добривами, але й з допомогою внесення хімічних добрив, впровадження науково-обґрунтованих сівозмін, використанням сидератів. Однак, як показав досвід, безконтрольна хімізація ґрунтів призводить до швидкої деградації землі та шкодить екології, а також не дає можливості виробляти органічну продукцію. Впровадження сівозмін ускладнюється через вилучення значної кількості ґрунто-взбагачувальних кормових культур і зменшення поголів'я тварин. Вирощування сидератів пов'язане з низькою ефективністю агротехнічного заходу (вартістю насіннєвого матеріалу, додатковими витратами на агротехнічні заходи). На нашу думку, найбільш ефективний спосіб підвищення родючості ґрунтів – спрямованість державної політики на відродження і розвиток тваринництва, що дасть змогу в необхідній кількості виробляти органічні добрива.

Зазначимо, що починаючи з 1990 р. спостерігається значне скорочення виробничих потужностей і зменшення кількості тварин різних видів, а основними причинами цієї ситуації стала відсутність наукового підходу до здійснення послідовного державного регулювання, недосконалість системи ціноутворення, зростання собівартості (порівняно з ціною реалізації) продукції тваринного походження і зниження її конкурентоспроможності.

Усвідомлення ситуації, пов'язаної із занепадом тваринництва, є першою фазою ідентифікації проблеми. Для її розв'язання необхідно провести діагностику і визначити усі ризики, пов'язані зі зменшенням поголів'я тварин. Одним із основних показників, що характеризує щільність поголів'я залежно від площі сільськогосподарських угідь, із яких надходить кормовий ресурс для тварин і які є базою для утилізації відходів життєдіяльності тварин, є кількість умовних голів у розрахунку на один гектар сільськогосподарських угідь (рис. 2). Можна побачити, що за останні роки поголів'я тварин скоротилося майже в три рази.

Для порівняння: у Білорусі кількість умовних голів тварин у розрахунку на 1 га сільсько-

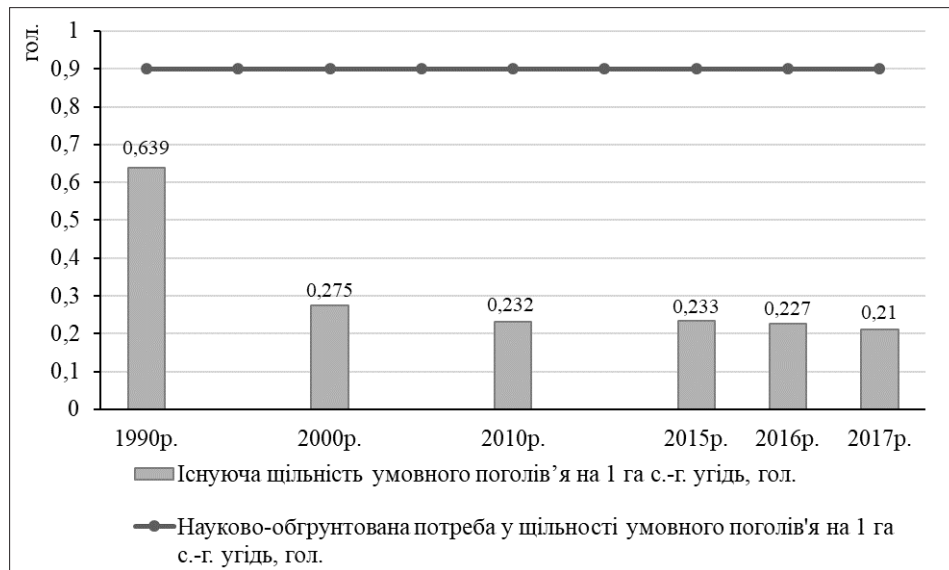


Рис. 2. Динаміка щільності поголів'я у розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь суб'єктів господарювання

Джерело: розраховано автором)



Рис. 3. Модель механізму оподаткування і підтримки суб'єктів господарювання з різною щільністю поголів'я (умовні голови) на 1 га сільськогосподарських угідь

Джерело: розробка автора

господарських угідь у 1995 р. складала 0,87, в 2000 р. – 0,74, а у 2017 р. – 0,72. Оскільки виробництво одиниці тваринницької продукції порівняно з рослинництвом потребує в десятки разів більше затрат праці й енергоресурсів, це, у свою чергу, викликає різке скорочення робочих місць (виникає соціальна напруга на селі) та зменшення виходу органічних добрив. На жаль, на деякі земельні площі органічні добрива не вносилися по 15–20 років.

Вважаємо, що держава зобов'язана проводити далекоглядну політику і на законодавчому рівні перенаправляти надприбутки, одержані суб'єктами господарювання, з галузі рослинництва на розвиток тваринництва. Необхідно оподатковувати ті підприємства (залежно від диференційованого розподілу поголів'я тварин), котрі розвивають лише галузі рослинництва і натомість забезпечити повну підтримку підприємств тваринницького спрямування (рис. 3).

Насамперед необхідно розробити ряд законодавчих документів, що змогли б забезпечити:

- створення регіональних державних інституцій для систематичного моніторингу динаміки родючості ґрунтів із відповідною системою заохочень та економічної відповідальності;
- введення обмежень на посіви ґрунтоvisнажувальних культур у науково обґрунтованих сівозмінах;
- створення регіональних державних інституцій для систематичного моніторингу динаміки родючості ґрунтів із відповідною системою заохочень та економічної відповідальності;
- введення обмежень на посіви ґрунтоvisнажувальних культур у науково обґрунтованих сівозмінах;
- створення фонду державної підтримки тваринництва переважно за рахунок коштів, які надходять від суб'єктів господарювання рослинницької галузі, де спостерігається низька щільність поголів'я тварин;
- введення ринку землі, що сприятиме підвищенню відповідальності та зацікавленості власників у покращенні її родючості, спростить проблему виділення землі під будівництво нових тваринницьких підприємств;
- формування інформаційних масивів даних про щільність поголів'я (в умовних головах) у розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь;
- звільнення від сплати податків новостворених тваринницьких підприємств на термін їхньої розрахункової окупності.

Таким чином, державне регулювання є важливим політичним, економічним і соціальним завданням, яке здійснюється відповідно до державних і регіональних програм розвитку тваринництва. Водночас державне регулювання соціально-економічних і виробничих взаємовідносин між галузями сільськогосподарської діяльності (рослинництвом і тваринництвом) дозволяє суттєво розширити аграрний потенціал країни, зберегти українські чорноземи та вивести на новий етап розвитку галузь тваринництва.

Висновки і пропозиції. Отже, результати дослідження підтвердили необхідність обґрунтування впливу держави як визначальної організаційної ланки суспільства на подальший розвиток галузі тваринництва. Встановлено, що рівень результативності регуляторного впливу держави на забезпечення інтенсивного розвитку галузі тваринництва першочергово залежить від ефективності його реалізації.

Державне регулювання розвитку галузі тваринництва дає можливість збалансувати інтереси та взаємовідносини держави, суб'єктів господарювання (виробників) і споживачів тваринницької продукції. Окрім цього, воно здійснює підтримуючу, компенсаційну і регулюючу діяльність держави шляхом реалізації системи організаційних, цілеспрямованих, комплексних заходів державної політики та механізмів їхнього досягнення (методів, важелів та інструментів впливу) з метою досягнення у наступні роки соціальної й економічної стабільності розвитку тваринництва.

Вважаємо, що у перспективі необхідно забезпечити функціонування дієвої системи державного регулювання виробничої діяльності тваринництва, де особливу увагу слід приділити інституціональним та інвестиційно-інноваційним чинникам, котрі визначають його конкурентні переваги на ринку продовольчої продукції.

Список використаної літератури:

1. Могилюний О.М. Регулювання аграрної сфери. Ужгород : IBA, 2005. 400 с.
2. Dictionnaire de droit administratif / Agathe Van Lang, Genevieve Gondouin, Véronique Inserquet-Brisset ; sous la direction de Guy Hermet. Paris : Armand Colin, 2005. P. 102.
3. Organizing the central state administration: policies and instruments. *SIGMA Paper*. № 43. Paris, 2007. 70 p. URL: <http://www.sigmaweb.org>.
4. Стратегія розвитку аграрного сектору АПК та соціальної сфери села на період до

- 2020 року / Ю.Ф. Мельник та ін. ; за ред. Ю.Ф. Мельника, Ю.Я. Лузана, М.В. Зубця, В.П. Ситника, П.Т. Саблука, В.Я. Месель-Веселяка. Київ : ННЦ ІАЕ, 2009. 130 с.
5. Кириленко І.Г. Трансформація соціально-економічних перетворень у сільському господарстві України: проблеми, перспективи. Київ : ННЦІАЕ, 2005. 452 с.
 6. Вознесенська О.А. Механізм державного регулювання в галузі аудіовізуальних засобів масової інформації. *Часопис Академії адвокатури України*. 2010. № 7. С. 1–6.
 7. Добровольская В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: понятие и обоснование. *Предприемничество, государство и право*. 2005. № 8. С. 54–58
 8. Сахаров О.В. Удосконалення системи державного регулювання та підтримки аграрного виробництва в Україні. Київ : Академія муніципального управління. 2011. 194с.
 9. Про інвестиційну діяльність : Закон України № 2095-VIII (2095-19) від 08 червня 2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 32. Ст. 344. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
 10. Про інноваційну діяльність : Закон України № 5460-VI (5460-17) від 16 жовтня 2012 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 2–3. Ст. 1. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
 11. Мінцберг Г. Структура в кулаці. Створення ефективної організації. URL: henrymintzberg.com.
 12. Сільське господарство України 2017 : статистичний збірник. Київ : Державна служба статистики України, 2018. 245с.
 13. Циліурік О. Саморегуляція ґрунтової родючості чорноземів. *Агробізнес сьогодні*. URL: agro-business.com.ua/agro/ahronomiia-sohodni/item/8847-samorehuliatii-gruntovoi-rodichosti-chornozemiv.html.

Лаврук А. В. Модель інкрементального процесу державного регулювання розвитку отрасли животноводства

В статті обґрунтовано роль і потенціальні можливості животноводства і виробництва животноводчої продукції в забезпеченні продовольственої безпеки країни. Визначено місце державного регулювання і необхідність його реалізації в животноводстві. Розглянуті теоретичні аспекти і особливості державного регулювання. Розкриті задачі і принципи державного регулювання і визначені основні його елементи. Вказано на важливість рішення актуального питання удосконалення державного регулювання з метою інтенсивного розвитку животноводства. Акцентовано увагу на напрямках виходу животноводства з затяжного кризи в умовах стабілізації ринкової економіки. Представлено заходи удосконалення системи державного регулювання виробничих процесів і виробництва животноводчої продукції.

Ключевые слова: государство, государственная политика, животноводство, государственная поддержка, государственное регулирование.

Lavruk A. V. The incremental model of the process of state regulation of development of the animal husbandry

The article substantiates the role and potential of livestock and livestock production in ensuring food security of the country. The place of state regulation and the need for its implementation in animal husbandry. Theoretical aspects and features of state regulation are considered. The tasks and principles of state regulation are revealed and its main elements are defined. The importance of solving the topical issue of improving state regulation for the purpose of intensive development of the animal husbandry industry is pointed out. Focused on the areas of production of animal husbandry because of the prolonged crisis in the conditions of stabilization of a market economy. Measures to improve the system of state regulation of production processes and animal husbandry production are proposed.

Key words: state policy, animal husbandry, crop production, state support, state regulation.

О. К. Любчук

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри туризму
ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет»

Ю. В. Ярченко

кандидат історичних наук, доцент кафедри туризму
ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет»

КАДРОВА СКЛАДОВА РЕСУРСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НЕПЕРЕРВНОЮ ПІДГОТОВКОЮ ФАХІВЦІВ В КОНТЕКСТІ АТРИБУТИВНОГО ПІДХОДУ

У статті представлено кадрову складову частину ресурсного механізму державного управління неперервною підготовкою фахівців на основі атрибутивного підходу. Визначено відмінності неперервної освіти для індустріального та постіндустріального виробництва. Надано опис сучасного етапу розвитку неперервної підготовки фахівців. Представлено особливості людських ресурсів. З'ясовано вимоги до особистісної складової частини ресурсного механізму державного управління, здатного до державного, громадського і приватного партнерства.

Ключові слова: державне управління, неперервна освіта, кадрова складову частину, ресурсний механізм, підготовка фахівців, атрибутивний підхід.

Постановка проблеми. Розвиток України як незалежної демократичної держави залежить від ефективного функціонування державної служби й управлінського корпусу країни. За умов розвитку економічних і соціальних відносин це є однією з ключових і пріоритетних цілей, які зумовлені новими викликами та ризиками в розбудові державності, зниженням кадрової потужності й ефективності, відсутністю дієвого резерву, вимогами удосконалення системи формування персоналу державної служби, що потребує розвитку неперервної освіти в Україні як провідного фактора європейської інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розв'язання проблем розвитку механізмів державного управління системою неперервної освіти та її окремими складниками здійснили Г. Балихін, М. Білинська, В. Вікторов, Л. Гаєвська, Н. Діденко, О. Жабенко, С. Жарая, В. Зайчук, О. Зінченко, С. Калашникова, В. Коваленко, Н. Колісниченко, В. Лобас, Т. Лукіна, О. Ляшенко, А. Мазак, С. Майборода, І. Медведев, В. Огаренко, В. Остапчук, В. Токарева, О. Тягушева, О. Черниш та ін. Проблему кадрової, особистісної підготовки фахівців у системі вищої освіти як складової частини неперервної формальної освіти досліджували

О. Богданов, Ю. Комар, О. Любчук, В. Остапчук; О. Поважний, С. Поважний, Ю. Скрипкін, В. Токарева, Г. Юркевич та ін. Водночас відзначаємо, що проблема кадрової складової частини ресурсного механізму державного управління неперервною підготовкою на основі атрибутивного підходу не досліджувалася.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є з'ясування кадрової складової частини ресурсного механізму державного управління неперервною підготовкою фахівців на основі атрибутивного підходу.

Виклад основного матеріалу. Концепція «суспільства знань» визначає необхідність розвитку та побудови суспільства гармонізованих знань, що надають людині XXI ст. можливості ефективно працювати та співіснувати, продукуючи знання за допомогою ІКТ-технологій. «Суспільство знань» або к-суспільство, за визначенням Н. Діденко, перетворює масове виробництво і ринкове використання знань у самостійний вид діяльності, що призводить до формування нових інститутів державного управління, громадянського суспільства та суттєво змінює структуру праці, трудових відносин, соціального захисту і зайнятості населення [1, с. 300].

Для індустріального виробництва соціально адекватною була знаннєво орієнтована модель неперервної освіти, вища освіта якої була елітарною, надавала якісні фундаментальні знання, що забезпечували високий професіоналізм протягом всієї життєдіяльності, а також соціальний і матеріальний статус у суспільстві. Для постіндустріального виробництва соціально адекватною є модель неперервної освіти, котра базується на суб'єкт-суб'єктній парадигмі, вища освіта якої стає масовою, високий статус у суспільстві забезпечується особистісними зусиллями у навчанні протягом життя, де вища освіта є тільки необхідним етапом у професійному становленні фахівця, в розкритті його творчого та інноваційного потенціалів завдяки становленню вищої освіти елементом інноваційної освітньої інфраструктури, інноваційного освітнього простору [2, с. 20–21]. Для освітніх систем розвинених країн світу головними стають метазнання, механізми трансляції норм культури, суспільного життя і технологій, а також правила засвоєння їх людськими групами.

Як зазначає В. Токарева, освіта підвищує ефективність діяльності індивіда як на ринку праці, так і за його межами. Вона сприяє розвитку особистості, розкриттю її творчого, інтелектуального потенціалів, сприяє залученню культурних, духовних цінностей. Освіта впливає на соціальну захищеність індивіда, його умови, характер і види праці, соціальну інтеграцію та стабільність у суспільстві [3]. Це потребує побудови стратегічної освітньої політики держави на основі теоретико-методологічного обґрунтування механізму державного управління неперервною освітою як освітою впродовж життя, впровадження наукових підходів, теоретичних концепцій і положень, прикладних досліджень із державного управління, філософії, психології та педагогіки освіти для забезпечення підготовки інтелектуально-творчих та інноваційних кадрових ресурсів в Україні, здатних зберігати конкурентоспроможність на сучасному національному та регіональному ринках праці впродовж життя.

Неперервність освіти викликана необхідністю пристосування людини до нових технологій, що швидко змінюються. Головними цілями неперервної освіти визначено пріоритетність сфери освіти в розвитку національної ідентичності; формування у людей активної громадянської позиції та конкурентоздатності на ринку праці [4]. Вона призвела до необхідності переходу від принципу «навчатися продукту»

до принципів «вчитися навчатися» та «навчатися протягом усього життя».

У світовій практиці «неперервність» освіти позначається термінами, серед яких: «освіта, що продовжується» (continuing education; continuous education); «освіта протягом життя» (lifelong education); «навчання протягом життя» (lifelong learning); «перманентна освіта» (permanent education); «подальша освіта» (further education, Weiterbildung); «освіта дорослих» (adult education, Erwachsenenbildung) тощо. Поняття «неперервна освіта» тісно поєднується з поняттям «освіта, яка відновлюється» (recurrent education), що означає отримання освіти «частинами» протягом всього життя; відхід від практики довготривалої освіти в навчальних закладах, відірваних від трудової діяльності; чергування освіти з іншими видами діяльності, насамперед із роботою [2, с. 20].

Особливістю сучасного етапу є стрімкий розвиток наукових досліджень, присвячених теоретичним і прикладним проблемам державного управління системою освіти, серед них: розвиток механізмів державного управління підготовкою управлінських кадрів для регіону [5]; аналіз системи підготовки державних службовців [6]; розробка механізмів державного управління безперервною освітою в Україні [7] та ін.

Механізм державного управління є складною категорією управління. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення визначених цілей шляхом впливу на конкретні фактори: елементи управління та їхні зв'язки, і цей вплив здійснюється шляхом використання конкретних ресурсів [8]. Найбільш важливим стратегічним ресурсом ефективного державного управління в сучасних умовах розвитку ринкової економіки визначають, крім фінансового, кадровий ресурс, а в ньому – його особистісну складову частину, до якої відносять знання, вміння, трудові навички, ініціативу, підприємливість, ціннісно-мотиваційну сферу [9, с. 57].

Відповідно до атрибутивного підходу для особистісної кадрової складової частини ресурсного механізму державного управління характерна потрібність [10]. Вважаємо, що потрібність особистісної складової частини кадрового механізму державного управління неперервною підготовкою фахівців розкривається в такому:

– особистісна складову частину кадрового забезпечення державної служби органів освіти України;

– особистісна складова частина кадрового забезпечення управлінського корпусу системи підготовки фахівців;

– рівні кваліфікації викладацького складу, що здійснює підготовку управлінських кадрів державної служби.

Як визначає В. Олуйко, найбільша і найнебезпечніша криза, яку переживає Україна, – це криза кадрова. Весь час ми говоримо про економічні негаразди, ведемо політичні баталії і неначе забуваємо, що для успішного втілення всіх планів, насамперед, потрібні професійні, чесні й відповідальні кадри на всіх рівнях. А їх потрібно плекати довго, бережливо та терпляче. Нову і вільну Україну можуть побудувати люди з новим і вільним мисленням. Потрібно сьогодні створити середовище для соціального «народження» нових кадрів [11].

Професійна підготовка державних службовців органів освіти та керівників освітніх закладів в умовах модернізації системи неперервної освіти передбачає формування у них ключових професійних і соціальних компетентностей, позитивної «Я-концепції» для ефективного виконання своїх обов'язків в умовах розбудови суспільства «знань». Наявна система підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, використовуючи здебільшого академічно-лекційну подачу матеріалу, здатна дати державним службовцям і керівникам освітніх закладів достатньо глибокі спеціальні знання, але принципово неспроможна трансформувати ці знання в практичні професійні вміння і соціальні навички, особистісні новоутворення, необхідні для європейського рівня якісних державних послуг [2, с. 278–279].

Впровадження державно-громадської системи управління неперервною освітою в Україні потребує проведення підготовки та перепідготовки управлінських кадрів у галузі освіти з урахуванням вимог неперервності в управлінській освіті. Державно-громадське управління системою освіти передбачає поєднання державного і громадського впливу на розвиток і функціонування сфери освіти, що базується на принципах делегування повноважень і залучення громадськості до управління освітою [12, с. 45].

Проведене дослідження дозволило констатувати, що вирішення проблеми державного, громадського і приватного партнерства потребує підготовки працівників державної служби до партнерської взаємодії, до роботи в команді.

Принципи взаємодії членів команди суттєво відрізняються від принципів роботи «звичайних» робочих груп.

У «звичайних» робочих групах принципи взаємодії здебільшого задаються «зовні» (керівниками вищого рівня управління); регулюються спеціальними санкціями, акцент переважно робиться на необхідності дотримання формально-функціональних основ взаємодії. Дотримання принципів взаємодії у команді внутрішньо мотивоване, регулювання взаємовідносин базується на принципах партнерської взаємодії, які спільно визначаються членами команди.

У наукових дослідженнях визначено, що фахівці зі стажем роботи 5–9 років, а також за віком від 34 до 43 років більше орієнтовані на стиль діяльності «команда». Практично немає відмінностей в орієнтації жінок і чоловіків на цей стиль діяльності [13].

Сформованість здатності працювати в команді та здатності створювати команди є однією з важливих вимог до працівників держслужби системи освіти в сучасних умовах. Це зумовлює необхідність оновлення змісту та форм підготовки державних службовців із використанням інноваційних освітніх технологій і методів навчання. Впровадження технологій психологічної підготовки працівників державної служби до роботи в команді дозволить оволодіти знаннями та навичками, необхідними для роботи в команді; усвідомити вплив власних індивідуально-психологічних характеристик на рівень психологічної підготовки до роботи в команді й оволодіти можливими способами їх розвитку, застосовувати партнерську взаємодію для перетворення себе на надійних партнерів громадського та приватного секторів [2, с. 283].

Людські ресурси (людський капітал, людський потенціал) розглядаються як якість і цінність здібностей співробітників організації, а «управління людськими ресурсами» – як цілеспрямований вплив суб'єкта управління, що забезпечує відтворення, якість і раціональне використання людських ресурсів.

Особливості людських ресурсів зумовлені тим, що:

– по-перше, люди мають інтелект, їх реакція на зовнішній вплив (управління) є емоційно-усвідомленою, а не механічною;

– по-друге, люди здатні до постійного удосконалення та розвитку. За умов сучасного науково-технічного процесу, коли технології, а разом із ними й традиційні навички застарівають протягом декількох років, здатність співробітників до постійного удосконалення та розвитку є

найбільш важливим і довготривалим джерелом підвищення ефективності діяльності будь-якої організації;

— по-третє, трудове життя людини продовжується в сучасному суспільстві 30–50 років;

— по-четверте, на відміну від матеріальних і природних ресурсів, люди приходять в організацію (здебільшого) усвідомлено, з визначеними цілями й очікують надання їм можливостей у вирішенні цих цілей.

Головна ідея управління людськими ресурсами, за Ю. Годлевським, полягає в розвитку бажання та вміння працювати з максимальною віддачею, мотивувати таким чином, щоб можливості та кваліфікація працівників використовувалися максимально повно [9]. Управлінський ресурс вважається визначальним інтегрально-інтелектуальним ресурсом у розвитку суспільства. Неувага до цього ресурсу неминуче призводить до стагнації суспільного розвитку [14].

Пробудження творчих сил кожної особистості, задіяної у сфері державного управління й управлінської діяльності, її здатності до саморозвитку, самореалізації управлінського творчого потенціалу в процесі фахової підготовки, підвищення кваліфікації, самоосвіти (в системі формальної, неформальної та інформальної систем неперервної освіти) сприятиме прояву «випереджаючого стану» державного управління в Україні.

Висновки і пропозиції. Таким чином, особистісна складова частина ресурсного механізму державного управління неперервною підготовкою фахівців розкривається в кадровому забезпеченні державної служби України й управлінського корпусу системи освіти, в професіоналізмі та педагогічній майстерності викладацького складу, який здійснює їх підготовку. Становлення особистісної складової частини ресурсного забезпечення сучасного державного управління неперервною підготовкою фахівців передбачає *вирішення різних аспектів проблеми кадрової підготовки та перепідготовки державних службовців і керівників освітньої системи*. До пріоритетних напрямів кадрової політики у сфері публічного управління на сучасному етапі державотворення в Україні можна віднести забезпечення комплектування органів державного управління й органів місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями, здатними надавати якісні управлінські послуги на основі сформованих професійних, соціальних і процесуальних компетенцій;

формування управлінської еліти не за корпоративними принципами, а за професійно-ціннісними ознаками – інтелектом, творчістю, компетентністю, мораллю, діалогічністю.

Список використаної літератури:

1. Діденко Н.Г. Теоретико-методологічні засади розробки та функціонування механізмів державного управління в системі соціального партнерства : автореф. дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.0002. Донецьк, 2008. 40 с.
2. Любчук О.К. Теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку механізму державного управління неперервною освітою в Україні та її регіонах : дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2011. 469 с.
3. Токарева В.І. Науково-теоретичні засади формування і функціонування системи підготовки управлінського персоналу в Україні : монографія. Донецьк : ТОВ «Альматео», 2005. 328 с.
4. Меморандум неперервного образования Европейского Союза. URL: <http://www.znanie.org/does/memorandum.html>.
5. Богданов О.В. Розвиток механізмів державного управління підготовкою управлінських кадрів для регіону : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2008. 19 с.
6. Чмига В.О. Система підготовки державних службовців у Франції : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.05. Київ : УАДУ при Президенті України, 2002. 20 с.
7. Остапчук В.В. Механізми державного управління безперервною освітою в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2006. 19 с.
8. Приходченко Л. Роль етики у формуванні нової культури управління держслужбовців. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід* : збірник наукових праць / за заг. ред. В.М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 247–252.
9. Годлевский Ю.Г. Концептуальные положения теории развития человеческих ресурсов. *Економіка і держава*. 2008. № 5. С. 56–59.
10. Комар Ю.М. Державне атрибутивне управління – теоретико-методологічна основа ефективного державотворення. *Менеджер*. 2009. № 4 (50). С. 35–42.
11. Олуйко В.М. Професіоналізація кадрів як фактор державотворення. *Університетські наукові записки: часопис Хмельницького університету управління та права*. Запоріжжя, 2008. № 3 (1). С. 5–8.
12. Гаєвська Л. Державно-громадське управління освітою: теоретичний аспект. *Вісник НАДУ при Президенті України*. 2007. № 4. С. 37–47.

13. Михайленко В.О. Психологічні умови підготовки працівників системи державної служби до роботи в команді : автореф. дис. ... канд. психол. наук : 19.00.10. Київ, 2009. 22 с.

14. Пашко Л.А. Удосконалення системи управління людськими ресурсами у сфері державного управління як основа їх ефективного оцінювання. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2005. № 4. С. 134–138.

Любчук О. К., Ярченко Ю. В. Кадровая составляющая ресурсного механизма государственного управления непрерывной подготовкой специалистов в контексте атрибутивного подхода

В статье исследуется кадровая составляющая ресурсного механизма государственного управления непрерывной подготовкой специалистов на основе атрибутивного подхода. Определены различия непрерывного образования для индустриального и постиндустриального производства. Представлено описание современного этапа развития непрерывной подготовки специалистов. Показаны особенности человеческих ресурсов. Выявлены требования к личностной составляющей ресурсного механизма государственного управления, способного к государственному, общественному и частному партнерству.

Ключевые слова: государственное управление, кадровая составляющая, ресурсный механизм, непрерывное образование, подготовка специалистов, атрибутивный подход.

Lyubchuk O. K., Yarchenko Yu. V. Human resource mechanism of public administration by independent preparation of fathers in the context of the attributive approach

The article examines the personnel component of the resource mechanism of state management of continuous training of specialists based on the attributive approach. The differences of continuous education for industrial and post-industrial production are determined. The description of the current stage of development of continuous training of specialists. Showing features of human resources. The requirements for the personal component of the resource mechanism of government capable of state, public and private partnerships have been clarified.

Key words: public administration, personnel component, resource mechanism, continuing education, training of specialists, attributive approach.

УДК 338.341.1(477)

А. О. Науменко

докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

У роботі запропоновано напрями державної підтримки сталого розвитку агропромислового комплексу України. Зокрема, виокремлено особливості формування та реалізації державної аграрної політики. Окреслено ключові завдання державного регулювання агропромислового комплексу. Запропоновано ключові напрями державного регулювання агропромислового комплексу України. Рекомендовано орієнтири витрачання коштів державного бюджету з метою підтримки і розвитку агропромислового комплексу.

Ключові слова: державна підтримка, сталий розвиток, агропромисловий комплекс, державний бюджет.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування агропромислового комплексу зумовлює розвиток економіки держави загалом. Відповідно, агропромисловий комплекс за сучасних умов потребує систематичної державної підтримки з метою активізації виробництва сільськогосподарської продукції, що сприятиме підвищенню загального рівня конкурентоспроможності країни на світовому ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне регулювання агропромислового комплексу досліджувалося у працях багатьох вчених і практиків, зокрема Г.О. Андрусенка [1], М.Х. Корецького [2], М.О. Могильного [3] та ін.

Проте державна підтримка розвитку агропромислового комплексу все ще не знаходиться на належному рівні, який забезпечив би потрібний рівень якості та конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції на міжнародному ринку.

Мета статті. Беручи до уваги вищенаведене, сформулюємо мету статті – визначення напрямів державної підтримки сталого розвитку агропромислового комплексу України.

Поставлена мета зумовила необхідність вирішення таких завдань:

- виокремити особливості формування та реалізації державної аграрної політики;
- окреслити ключові завдання державного регулювання агропромислового комплексу;
- запропонувати ключові напрями державного регулювання агропромислового комплексу України;
- рекомендувати орієнтири витрачання коштів державного бюджету з метою підтримки і розвитку агропромислового комплексу.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на обсяги фінансових ресурсів, які виділяються на забезпечення сталого розвитку агропромислового комплексу, першочерговою справою в умовах, що склалися в Україні, є визначення пріоритетних напрямів формування ефективної системи державного регулювання. Ці напрями визначаються значимістю агропромислового комплексу, функціями та принципами його державного регулювання [2; 3].

Першим із цих напрямів державної підтримки сталого розвитку агропромислового комплексу є розробка і стимулювання стратегії адаптивної системи інтенсифікації сільськогосподарського виробництва в Україні та її регіонах. Її основною метою є максимальне використання потенціалу стійкості територіальних біосистем і природно-кліматичних умов. Цей напрям є ключовим стосовно підвищення стійкості агропромислового комплексу.

Агропромисловий комплекс є комплексом міжгалузевого типу. Він існує з метою забезпечення населення сільськогосподарською продукцією і є одним із пріоритетних економічних видів діяльності. Це складна біоекономічна виробнича система. Її ключовим компонентом є сільськогосподарське виробництво, центральними ресурсами якого на рівні з працею і трудовими ресурсами є кліматичні та погодні умови, що в сукупності становлять біокліматичний потенціал. Тому при прогнозуванні і плануванні розвитку агропромислового комплексу слід виходити зі взаємодії економічних і природно-біологічних процесів [2; 4].

Піддержавним регулюванням агропромислового комплексу слід розуміти вплив держави на

виробництво, переробку і реалізацію сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства. Агропромислове виробництво включає в себе технічне обслуговування і матеріально-технічне забезпечення такого виробництва.

Державне регулювання має забезпечити дієве та максимально ефективне функціонування агропромислового комплексу як єдиної системи на основі узгодження інтересів і забезпечення рівноправності усіх суб'єктів господарювання.

Державне аграрна політика має бути орієнтована на забезпечення сталого розвитку та належного рівня конкурентоспроможності агропромислового комплексу, що сприятиме продовольчій безпеці країни, а також підвищенню загального рівня якості життя сільського населення і соціальної сільської й міської інфраструктури [1; 4].

Враховуючи різнохарактерність умов природно-економічного характеру, необхідно застосовувати диференційований підхід до розробки та впровадження соціально-економічної політики стосовно визначених регіонів і раціонального територіального розміщення агропромислового виробництва. Слід враховувати, що зміни в розміщенні агропромислового виробництва, а також у його спеціалізації відбуваються через дію ринкових чинників і через вплив механізмів їх регулювання на базу галузевих і територіальних цільових програм.

Протягом довгострокової перспективи ключовою метою розвитку агропромислового комплексу є створення стабільного й дієвого сільського господарства й інших сфер діяльності, що сприяють насиченню ринку якісними продуктами харчування, доступними для всіх соціальних груп, а також підтримують продовольчу безпеку країни.

Ключовими завданнями державного регулювання агропромислового комплексу є такі:

- розвиток і стабілізація функціонування агропромислового комплексу;
- забезпечення продовольчої безпеки України;
- удосконалення процесів забезпечення населення України продовольством;
- забезпечення партнерства сільського господарства й інших сфер діяльності в економіці;
- кооперація діяльності товаровиробників, що функціонують у межах агропромислового комплексу [3; 4].

За нинішніх умов державне регулювання агропромислового комплексу здійснюється

на основі визначеного переліку нормативно-правових актів, основним із яких є Конституція України.

Ключовими напрямками державного регулювання агропромислового комплексу України є такі:

- створення та забезпечення ефективного функціонування сільськогосподарського ринку;
- забезпечення агропромислового комплексу належним фінансуванням, страхуванням, кредитуванням і впровадження пільгового оподаткування;
- захист інтересів товаровиробників, що функціонують в агропромисловому комплексі, під час здійснення зовнішньоекономічних операцій;
- розвиток наукових досліджень у сфері агропромислового виробництва;
- удосконалення сільської інфраструктури;
- інші напрями, визначені законодавством України [1; 2].

Слід відзначити, що держава забезпечує фінансування функціонування агропромислового комплексу за рахунок коштів державного бюджету і місцевих бюджетів, а також джерел позабюджетного походження.

Кошти державного бюджету, які спрямовуються на підтримку і розвиток агропромислового комплексу, використовуються на:

- забезпечення впровадження інвестиційних проектів, зокрема придбання нового обладнання і техніки, сортового насіння і племінних тварин відповідно до державних цільових програм;
- підвищення рівня родючості ґрунтів;
- запобігання й усунення інфекційних захворювань тварин, що є карантинними й особливо небезпечними;
- охорону навколишнього середовища;
- надання кредитів і забезпечення страхування в агропромисловому комплексі;
- компенсацію певної частини витрат на закупівлю ресурсів матеріального характеру й енергоносіїв;
- дотаційне забезпечення підтримки різнохарактерних видів діяльності в межах агропромислового комплексу;
- забезпечення розвитку та сталого функціонування сільськогосподарського ринку;
- організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації професійних кадрів для агропромислового комплексу;
- надання інших видів дотаційної та компенсаційної допомоги [2; 3].

Забезпечення розвитку агропромислового комплексу через фінансування допускається за рахунок коштів місцевих бюджетів і позабюджетних джерел, якщо це не суперечить нормам чинного законодавства України. Для розробки державних програм фінансування розвитку агропромислового комплексу органи державної влади повинні отримувати таку інформацію щодо ситуації в агропромисловому виробництві:

- індикатори, що відображають виробництво ключових видів сільськогосподарської продукції протягом минулого року;
- показники оцінки перспектив розвитку агропромислового комплексу протягом майбутнього року;
- баланс між обсягами виробництва і споживання ключових видів сільськогосподарської продукції;
- результати аналізу динаміки зміни цін на сільськогосподарську продукцію, а також аналіз цінової політики й тарифікації ресурсів матеріально-технічного призначення та послуг для села;
- рівень доходів фермерських господарств та організацій сільськогосподарської сфери діяльності;
- звіт щодо виконання державних цільових програм протягом минулого року;
- пропозиції щодо розробки та впровадження державних цільових програм на майбутній період;
- рівень цін цільового призначення та гарантованих цін, а також особливості пільгового оподаткування;
- особливості державного регулювання сільськогосподарського ринку протягом минулого періоду;
- особливості сільського соціального розвитку;
- стан розвитку науки та проведення наукових досліджень в агропромисловій сфері [1; 2].

Висновки і пропозиції. Результатом проведення нашого дослідження стали такі висновки:

1. Виокремлено особливості формування та реалізації державної аграрної політики. Під-

креслено, що державна аграрна політика має бути орієнтована на забезпечення сталого розвитку та належного рівня конкурентоспроможності агропромислового комплексу.

2. Окреслено ключові завдання державного регулювання агропромислового комплексу: розвиток і стабілізацію функціонування агропромислового комплексу; забезпечення продовольчої безпеки України; удосконалення процесів забезпечення населення України продовольством; забезпечення партнерства сільського господарства й інших сфер діяльності в економіці та кооперації діяльності товаровиробників, що функціонують у межах агропромислового комплексу.

3. Запропоновано ключові напрями державного регулювання агропромислового комплексу України: створення та забезпечення ефективного функціонування сільськогосподарського ринку; розвиток наукових досліджень у сфері агропромислового виробництва; удосконалення сільської інфраструктури та ін.

4. Рекомендовано орієнтири витрачання коштів державного бюджету з метою підтримки і розвитку агропромислового комплексу: запобігання й усунення інфекційних захворювань тварин, що є карантинними й особливо небезпечними; охорона навколишнього середовища; надання кредитів і забезпечення страхування в агропромисловому комплексі та ін.

Список використаної літератури:

1. Андрусенко Г.О. Основні напрями вдосконалення державного регулювання агробізнесу в регіоні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2002. № 2 (13). С. 18–22.
2. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 260 с.
3. Могильний О.М. Державне регулювання аграрного виробництва в період трансформації економіки. Київ : ІАЕ УААН, 2002. 430 с.
4. Мостовий Г.І. Агробізнес: державне регулювання : монографія. Харків : Основа, 2002. 300 с.

Науменко А. А. Направления государственной поддержки устойчивого развития агропромышленного комплекса Украины

В работе предложены направления государственной поддержки устойчивого развития агропромышленного комплекса Украины. В частности, выделены особенности формирования и реализации государственной аграрной политики. Определены ключевые задачи государственного регулирования агропромышленного комплекса. Предложены ключевые направления государственного регулирования агропромышленного комплекса Украины. Рекомендованы ориентиры расходования средств государственного бюджета с целью поддержки и развития агропромышленного комплекса.

Ключевые слова: государственная поддержка, устойчивое развитие, агропромышленный комплекс, государственный бюджет.

Naumenko A. O. The directions of the state support of sustainable development of Ukrainian agro-industrial complex

The directions of the state support of sustainable development of Ukrainian agro-industrial complex are offered in the work. In particular, the features of formation and realization of the state agrarian policy are marked out. The key tasks of state regulation of agro-industrial complex are defined. The key directions of state regulation of Ukrainian agro-industrial complex are offered. The reference points of expenditure of the State Budget for the purpose of support and development of agro-industrial complex are recommended.

Key words: state support, sustainable development, agro-industrial complex, state budget.

УДК 35.088:338.465

О. І. Невмержицькийаспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНИХ І СВІТОВИХ ДОСЯГНЕНЬ

У статті порівнюється досвід розробки та впровадження нормативно-правового забезпечення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин у провідних країнах світу та Україні. Представлено різні національні підходи у сфері встановлення стандартів контролю якості адміністративних послуг. Запропоновано заходи, спрямовані на вдосконалення процесу стандартизації адміністративних послуг, поліпшення якості, підвищення ефективності надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, адміністративні послуги у сфері земельних відносин, контроль надання адміністративних послуг, стандарти якості адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Нормативно-правове забезпечення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин – це правові механізми, які існують як на національному, так і на міжнародному рівні. Розробка цих механізмів є передумовою формування ефектної правової політики держави в Україні щодо реалізації фізичними та юридичними особами своїх громадянських прав, свобод і законних інтересів.

У всіх розвинених демократичних країнах якість адміністративних послуг у сфері земельних відносин забезпечується через її постійне оцінювання на кожному з етапів процесу надання послуг, а також завдяки моніторингу задоволеності громадян рівнем, об'ємом, якістю, кількістю та необхідністю послуг, які їм надає відповідний орган. Істотна роль належить і контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання нормативно-правового забезпечення контролю в адміністративній сфері, зокрема його теоретичні аспекти, розглядали у своїх працях Ю. Битяк, В. Авер'янов та ін. Вивченню проблем надання адміністративних послуг присвячені праці таких вчених, як В. Бакуменко, І. Голосніченко, В. Колпаков, Г. Писаренко, О. Таможній, В. Тимошук та ін. Водночас міжнародний досвід нормативно-правового забезпечення контролю надання адміністративних

послуг у сфері земельних відносин належно ще не висвітлений серед українських учених, хоча є окремі праці науковців О. Дрозда і О. Левченко, Є. Легези, Р. Курильцева, О. Петрук, А. Сеніної, Г. Шарія, у яких частково розглядаються аспекти означеної проблеми.

У зв'язку з цим **метою статті** є порівняльний аналіз вітчизняних і світових здобутків із нормативно-правового забезпечення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин і розробка рекомендацій щодо підвищення його ефективності.

Виклад основного матеріалу. Дотримання встановлених стандартів надання адміністративних послуг, зокрема у сфері земельних відносин, має забезпечуватися шляхом належного проведення відповідного державного та громадського контролю. Чи не вперше в Україні положення щодо контролю за дотриманням встановлених стандартів у ході надання зазначених послуг передбачаються у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України [7], де особливе місце відведено процедурі оскарження бездіяльності, дії чи рішення органу влади, метою якого є захист порушених прав фізичної та юридичної особи. Варто зауважити, що створена на підставі рішення Кабінету Міністрів України робоча група з підготовки проекту Адміністративно-процедурного кодексу України розпочала свою роботу ще в 1997 р., однак доте-

пер цей важливий нормативно-правовий акт не розроблено і не прийнято.

Якщо зміст поняття державного контролю розкривається у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 р. № 877-V, то сутність і форми громадського контролю й досі не закріплено в нашій державі на законодавчому рівні, незважаючи на те, що за останні півтора десятиліття у Верховній Раді України було зареєстровано вже чотири законопроекти «Про громадський контроль».

Через дефіцит нормативно-правового забезпечення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин у нашій державі склалися розбіжності у поглядах та уявленнях про специфіку таких послуг, мають місце численні зловживання з боку посадових осіб, що призвело до кризи довіри широкої громадськості до представницьких політичних інституцій.

Окрім зазначених вітчизняних нормативно-правових актів і проектів законів, які знаходяться на розгляді Верховної Ради України, варто виокремити провідний документ, котрим визначено нормативно-правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання земельних адміністративних послуг, – Закон України «Про адміністративні послуги» [6]. Проте цим нормативно-правовим актом взагалі не визначається поняття «контроль у сфері надання адміністративних послуг», а також відповідно не розкриваються особливості й організація його здійснення.

У 2013 р. на виконання цього Закону КМУ прийняв відповідну постанову на затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) [5]. У Примірному (типовому) положенні визначено основні завдання ЦНАПу, зокрема щодо організації надання адміністративних послуг за мінімальною кількістю відвідувань суб'єктів звернень і в найкоротший термін; щодо поліпшення якості надання адміністративних послуг і спрощення процедури їх отримання; інформування суб'єктів звернень щодо порядку та вимог надання адміністративних послуг через адміністратора (п. 4) [5]. Водночас в обох вищезгаданих документах є істотний недолік – у жодному з них не визначено чіткі вимоги до якості послуг, які є вкрай необхідними для їх оцінювання та контролю їх надання.

З огляду на наявність суттєвої проблеми сучасного стану надання адміністративних

послуг у сфері земельних відносин громадянам України, а саме – якість цих послуг, необхідне чітке визначення стандартів якості, відповідних вимог, особливо методів і механізмів контролю, моніторингу й оцінювання цієї якості. Світова практика свідчить, що ці вимоги повинна встановлювати держава і здійснювати відповідне оцінювання та контроль якості через відповідні органи і структури.

Наш аналіз міжнародного досвіду засвідчив, що питання поліпшення системи надання державних і муніципальних послуг населенню, їх стандартизація та регламентація посідають важливе місце в політиці багатьох сучасних держав і спрямовуються на досягнення більш ефективної роботи виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Вектор сучасних стратегій у контексті модернізації адміністративних систем, зазвичай, спрямований на вдосконалення роботи виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування для зміцнення зв'язку з населенням країни.

Водночас необхідно зазначити, що різні країни, в яких ініційовано встановлення стандартів якості публічних послуг і контроль їх надання, демонструють різні національні підходи. Так, якщо у Великій Британії стандарти якості сприймаються «як цілі, які повинні бути виконані і навіть перевершені», то в Італії стандарти якості асоціюються з юридичними зобов'язаннями. В офіційних урядових виданнях рідко можна зустріти вирази типу «стандарти, яких ми прагнемо досягти» або «зростання стандартів» [1, с. 73].

Аналіз зарубіжного досвіду дозволив виявити основні підходи і принципи, які використовуються у світовій практиці системи надання публічних послуг, у т. ч. контролю їх надання.

У низці країн ЄС у 1990-ті рр. було прийнято спеціальні акти, в яких встановлюються загальні вимоги та стандарти якості надання публічних послуг [4, с. 38]. Змістове визначення та законодавче закріплення чітких стандартів контролю надання адміністративних послуг у розвинених демократичних країнах є важливим кроком у реалізації суб'єктами звернення свого права щодо отримання якісних і доступних послуг, зокрема й у сфері земельних відносин.

Практична розробка та використання стандартів контролю якості послуг, що надаються державним сектором, розпочалася в 1992 р. у Великій Британії у зв'язку з прийняттям за ініціативою тодішнього прем'єр-міністра Джона Мейджора Хартії громадян (Citizen's Charter).

Цей документ визначив десятирічну програму, спрямовану на поліпшення якості послуг, що надаються державним сектором країни. Його провідна ідея полягала у встановленні стандартів якості для державних послуг і вимірі фактичного рівня функціонування державних установ порівняно з цими стандартами з метою постійного покращення самих стандартів на основі тиску, що чиниться на постачальників послуг їх кінцевими користувачами. Можливість надання такого тиску ґрунтувалася у цій програмі забезпеченням відкритості діяльності державних установ, насамперед, наданням громадянам інформації як про встановлені стандарти, так і фактичну якість послуг [11, с. 113].

Виходячи з аналізу досвіду реалізації подібної ініціативи у Великій Британії, в 1993 р. Міністерством громадських послуг Італії була ініційована аналогічна програма – «Carta dei servizi». У 1992 р. у Франції було опубліковано документ «La Charte des Services Publics», який визначав базові принципи надання публічних послуг, такі як [3, с. 104]: прозорість і відповідальність, простота і доступність, залучення населення і пристосування до потреб громадян, довіра і надійність.

Аналогічні програми і документи було прийнято у першій половині 1990-х рр. в Іспанії, Ірландії, Бельгії, Норвегії, Данії, Швеції, Фінляндії, а також у США, Австралії та Новій Зеландії [3, с. 105].

У юридичному відношенні встановлення стандартів у країнах ЄС характеризується великою різноманітністю. Зокрема, у Великій Британії їх уведення здійснювалося децентралізовано, за допомогою рішень незалежних агентств та окремих міністерств на національному рівні; на локальному рівні – територіальними підрозділами департаментів уряду, а також окремими державними установами безпосередньо для споживачів послуг. Момент введення того чи іншого стандарту визначався організацією самостійно, з огляду на її рівень готовності до цього та на ступінь тиску з боку суспільної думки. В Італії тимчасові параметри процесу розроблення та запровадження стандартів якості обслуговування в державних установах, навпаки, встановлювалися спочатку таким нормативним актом, як директива прем'єр-міністра, прийнята у січні 1994 р., що обов'язкова для виконання будь-якою державною установою [8, с. 35].

Новий юридичний засіб, який примусив державні установи вводити та виконувати стандарти контролю якості, знову передбачав ті ж жор-

сткі терміни їх встановлення, однак доповнював їх визначенням порядку введення за галузями державного сектору: насамперед, організаціям охорони здоров'я, потім – освіти і т. п. Як наслідок, за чималого охоплення установ різних секторів прийнятими стандартами спостерігалися суттєві розбіжності. Саме цим Італія істотно відрізняється від Великої Британії, де, незважаючи на відсутність жорсткої законодавчої бази, успішність запровадження стандартів контролю якості виявилася значно вищою. Нарешті, стандарти контролю якості безпосередньо впливають на підвищення якості публічних послуг, оскільки часто мають цільовий характер, фіксуючи не тільки необхідність не знижувати досягнутого рівня, а й його підвищення впродовж планового періоду [8, с. 35].

У США відповідальність за вироблення конкретних рекомендацій щодо підвищення контролю якості державних послуг була покладена на Міжвідомчу комісію з перегляду діяльності державних установ, створену 03 березня 1993 Президентом Б. Клінтоном, яку очолив віце-президент А. Гор.

Координація реформ державного управління у Польщі здійснюється Урядовим уповноваженим з реформування державної системи. Завдання цього органу полягають у розробленні стратегічних напрямів якісних перетворень у сфері державного управління та контролю за їх виконанням [1, с. 72].

Таким чином, зарубіжний досвід свідчить про ту значущість, яку країни надавали реформі державного сектора, і про необхідність координації цього процесу на найвищому рівні.

Міністерство державних службовців і державних реформ Французької Республіки запропонувало нову методику підвищення ефективності надання громадянам державних послуг під назвою Хартія Маріанни «Для кращого прийому населення». Призначення Хартії – у спрощенні доступу громадян до державних служб, що надають послуги населенню, чуйному та ввічливому прийомі населення, зрозумілій відповіді на питання громадян [2, с. 12]. Хартія, адресована всім організаціям державного сектору, була винесена на затвердження Комісії «з питань поліпшення якості комунального обслуговування» 09 липня 2003 р. Її створення ініційовано для організацій державного сектору, як центральних, так і регіональних, діяльність яких спрямована на надання послуг населенню і для юрисдикційних органів. Початком виконан-

ня програми Хартії Маріанни вважається 03 січня 2005 р. Застосування Хартії здійснюється відповідно до чотириступеневої схеми [2, с. 13]: введення в дію та контроль, здійснюваний різними міністерствами на національному рівні; поширення на всі організації державного сектору і подальший контроль за застосуванням, здійснюваний безпосередньо міністерствами; координація та контроль, що здійснюються представниками міністерств на рівні департаментів; введення в дію та контроль на рівні державних органів.

У Великій Британії в 1991 р. було опубліковано «Хартію громадянина» («Citizen's Charter»), яка містить чималу кількість показників та індикаторів якості виконання місцевими органами влади своїх функцій з обслуговування клієнтів, тобто громадян. Хартією встановлено принципи, що повинні стати провідними у діяльності державних установ і організацій, котрі надають послуги населенню, а також зобов'язання уряду в цій галузі. Зокрема, до цих принципів віднесено: чіткі стандарти послуг; відкритість і повнота інформації; надання консультацій населенню і можливість вибору послуг; їх ефективність і корисність тощо.

Хоча державна система Великої Британії демонструє загалом стабільність та ефективність, уряд країни прикладає постійні зусилля з метою вдосконалення її окремих елементів, зокрема й у сфері контролю надання адміністративних послуг населенню [9, с. 39]. У схваленій урядом у 1998 р. концепції «Кращі цінності» (Best value) задекларовано нові принципи, покладені в основу діяльності місцевих органів влади, відповідальних за забезпечення якісних послуг для населення.

Таким чином, зарубіжний досвід стандартизації державних і муніципальних послуг показує, що ці питання посідають важливе місце в політиці багатьох сучасних держав, спрямованій на досягнення більш ефективної роботи виконавчих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Приймаються спеціальні програми розвитку державної служби, найважливіша мета яких – підвищення стандартів державних послуг, поліпшення їх організації, розподілу та контролю за їх наданням.

В Україні практика встановлення чітких вимог до проведення моніторингу, оцінювання результатів і контролю якості адміністративних послуг, зокрема у сфері земельних відносин, ще не сформована належним чином. Контроль

якості адміністративних послуг, які надаються населенню, є вкрай важливим питанням. Водночас усі форми контролю – як державного, так і громадського – не реалізуються повною мірою в сучасній вітчизняній практиці. Це стосується як внутрішнього контролю, що поділяється на такі його основні види, як стратегічний і операційний, так і зовнішнього контролю, зокрема з боку зовнішніх експертів і громадськості.

Як слушно зазначає Д. Сухінін, в Україні практично відсутні нормативно закріплені методики проведення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин, на відміну від інших розвинених демократичних країн світу, де є чітко визначені та нормативно закріплені технології, підходи, методи, шляхи організації та проведення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин [10, с. 125].

Висновки і пропозиції. Отже, сьогодні можна переконатися у відсутності чітко визначених і нормативно закріплених моделей контролю надання адміністративних послуг України. Їх розробка і нормативне закріплення є необхідними умовами подальшого розвитку всієї системи державного адміністрування в країні.

Підсумовуючи зарубіжний досвід, для вдосконалення моніторингу, оцінювання та контролю якості адміністративних послуг в Україні, крім об'єднання всіх нормативно-правових актів із питань контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин в єдиному документі – Кодексі якості адміністративних послуг, на нашу думку, необхідно здійснити такі найважливіші кроки:

- сформулювати нормативно-правову базу стандартизації надання адміністративних послуг незалежно від місця їх надання та бюджетних можливостей суб'єктів України й органів місцевого самоврядування;

- розробити і прийняти окремий закон України «Про громадський контроль в Україні»;

- створити мережу організацій і установ, що полегшуватиме процес надання адміністративних послуг через проведення досліджень, формування інформаційних баз даних, надання консультацій і навчання як державних і муніципальних службовців, так і споживачів послуг;

- надання адміністративних послуг здійснювати тільки на підставі державних і муніципальних стандартів із широким застосуванням передових інформаційно-комунікаційних технологій;

– поліпшити якість і підвищити ефективність надання адміністративних послуг шляхом упровадження інноваційних підходів і прогресивного практичного досвіду;

– чітко визначити механізми відповідальності органів влади й управління, що надають послуги, у всіх проявах, які повинні бути нормативно закріплені, прозорі та легкі в застосуванні;

– затвердити відповідною постановою Кабінету Міністрів України методичні положення про проведення контролю надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин в Україні, в яких повинні бути визначені вимоги та регламентовані основні правила реалізації цих процесів у нашій державі.

Список використаної літератури:

1. Кайль Я.Я. Зарубежный опыт внедрения стандартизации государственных и муниципальных услуг. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2010. № 21 (78). С. 71–79.
2. Министерство госслужащих и государственных реформ Французской Республики. Хартия Марианна: методологическое пособие для успешного применения : статья / Министерство госслужащих и государственных реформ Французской Республики. Муниципальная служба № 4. Москва : ПРОМЕДИА, 2005. 24 с.
3. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект) : монографія / за заг. ред. Пухтецької А.А. Київ : Київський ун-т ім. Бориса Грінченка, 2016. 224 с.
4. Михайлюк Я.Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. *Загальне адміністративне право*. 2015. № 12. С. 37–44.
5. Постанова КМУ від 20 лютого 2013 р. № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-p>.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
7. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (№ 11472 від 03 грудня 2012 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://wl.cl.rada.gov.ua>.
8. Система державного управління Італійської Республіки: досвід для України / уклад. : Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, Л.В. Примаченко. Київ : НАДУ, 2012. 48 с.
9. Соловійов В. Особливості реформування державного управління Великобританії. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 10. С. 38–46.
10. Сухинин Д. Нормативно-правове забезпечення контролю, моніторингу та оцінювання якості муниципальных услуг в Украине. *Legea și viața*. Iulie 2014. С. 122–125.
11. Циганов О.Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та Україні. *Юридичний науковий журнал*. 2017. № 5. С. 111–114.

Невмержицкий А. И. Нормативно-правовое обеспечение контроля предоставления административных услуг в сфере земельных отношений: сравнительный анализ отечественных и мировых достижений

В статье сравнивается опыт разработки и внедрения нормативно-правового обеспечения контроля предоставления административных услуг в сфере земельных отношений в ведущих странах мира и Украине. Представлены различные национальные подходы в области установления стандартов контроля качества административных услуг. Предложены меры, направленные на совершенствование процесса стандартизации административных услуг, улучшение качества, повышение эффективности предоставления административных услуг в сфере земельных отношений.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, административные услуги в сфере земельных отношений, контроль предоставления административных услуг, стандарты качества административных услуг.

Nevmerzhytskyi O. I. Normative legal supply of control of administrative services in the land relations: comparative analysis of domestic and world achievements

The article compares the experience of development and implementation of regulatory and legal control over the provision of administrative services in the field of land relations in the leading countries of the world and Ukraine. Different national approaches in the field of setting standards for quality control of administrative services are presented. Proposed measures aimed at development the process of standardization of administrative services, improvement of quality, increase of the efficiency of providing administrative services in the field of land relations.

Key words: normative-legal support, administrative services in the field of land relations, control over the provision of administrative services, standards of quality of administrative services.

О. М. Непомнящий

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНО ВИЗНАНИХ ФОРМ ДОГОВОРІВ НА НАДАННЯ ІНЖИНІРИНГОВИХ ПОСЛУГ У БУДІВНИЦТВІ

У статті проаналізовано форми договорів із надання інжинірингових послуг у будівельній галузі, визначено основні складові частини форми договорів і їх відмінності від загальноєвропейських, обґрунтовано доцільність введення нових розділів у форми договорів, визначених у нормативно-правовому полі України.

Ключові слова: інжиніринг, інжинірингові послуги, послуги в будівництві, договори з надання послуг, контракти, форми договорів.

Постановка проблеми. Процеси євроінтеграції та інтеграції у світовий простір технічного регулювання ставлять сьогодні перед Україною нові вимоги щодо відповідності існуючих у державі вимог і стандартів загальноприйнятим світовим нормам. Просування товарів і послуг на європейський ринок вимагає знання і законодавчого закріплення загальноєвропейських підходів у нормативно-правовому полі України. Значною мірою це стосується новітніх технологій, їх модернізацій, впровадження інновацій тощо. Одна з провідних ролей такого ринку послуг належить інжинірингу. Збалансованість форм угод щодо надання інжинірингових послуг сприятиме виходу інжинірингових підприємств на європейський ринок і створенню зрозумілого правового поля для зарубіжних інвесторів. З огляду на це одним із завдань є визначення можливості впровадження в нормативно-правове поле України міжнародно визнаних форм угод із надання інжинірингових послуг або створення можливості для застосування окремих положень таких угод.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження надання інжинірингових послуг присвячені наукові праці вітчизняних і зарубіжних дослідників переважно в юридичній та економічній галузях: М.І. Брагинського, В.В. Вітрянського, Л.К. Веретельник, О.М. Галінського, Н.А. Городиської, І.О. Кириченка, А.А. Кондратюк, І.М. Манаєнко, Р.А. Лідовець, В.В. Луця, К.Е. Насурлаєвої, В.А. Рассудовського, Т.І. Султанової, Р.О. Халфіної, Г.Ф. Шершеневич, Р.Б. Шишки та ін. Незважаючи на

значний доробок українських і зарубіжних науковців, присвячений цій тематиці, застосування в Україні міжнародно визнаних форм договорів на надання інжинірингових послуг у будівництві залишається актуальним, оскільки будівельна галузь має свою специфіку, що необхідно враховувати у трансформаційних процесах.

Метою статті є розроблення пропозицій на основі аналізу форм договорів із надання інжинірингових послуг у будівництві щодо відповідності їх загальноєвропейським і загальносвітовим стандартам і практиці.

Виклад основного матеріалу. Прискорення науково-технічного прогресу в усіх галузях виробництва зумовлює широкий міжнародний обмін технологіями, розширенням ринку послуг, одними з яких є інжинірингові послуги. Це потребує спеціальних знань для вирішення технологічних і організаційних питань, починаючи від формування інвестиційних намірів, проектування, будівництва до введення в експлуатацію та подальшої експлуатації об'єктів будівництва. Зростання обсягу державних і приватних інвестицій, у т. ч. і міжнародних, дає змогу розширювати будівництво в державі, що часто вимагає використання інжинірингових послуг.

Останнім часом поняття «інжиніринг» є достатньо вживаним у фінансово-господарській діяльності підприємств України, що витісняє поняття «надання послуг інженерного характеру». «Інжиніринг – це комплекс інженерно-консультаційних послуг із використання технологічних та інших науково-технічних розробок» [1, с. 23]. Орієнтовний перелік уста-

лених інжинірингових послуг включає в себе «допроектні техніко-економічні дослідження й обґрунтування запланованих капітальних вкладень; проектування, будівництво та введення об'єкта в експлуатацію, з розробкою нових технологічних процесів, вдосконалення наявних виробничих процесів тощо» [2] (рис. 1). Більш широке коло в переліку інжинірингових послуг впливає з визначення інжинірингу, що міститься у Законі України «Про архітектурну діяльність», яким регламентовано його як «діяльність із надання послуг інженерного та технічного характеру, до яких належать проведення попередніх техніко-економічних обґрунтувань і досліджень, експертизи проекту, розробка програм фінансування будівництва, організація виготовлення проектної документації, проведення конкурсів і торгів, укладання договорів підряду, координація діяльності всіх учасників будівництва, а також здійснення технічного нагляду за будівництвом об'єкта архітектури та консультації економічного, фінансового або іншого характеру» [3].

Таким чином, широкий спектр інжинірингових послуг потребує свого специфічного нормативно-правового регулювання. Зокрема, І.О. Кириченко вказує, що «інжиніринг слід передусім розглядати крізь призму методів господарського права як окремий вид підприємницької діяльності» [4]. Тому в Україні такі послуги розглядаються в загальному підході, як і інші. Так, у минулому відповідно до п. 1.36 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», який

вже втратив чинність, інжиніринг визначався як «надання послуг (виконання робіт) зі складання технічних завдань» [5].

Слід зважити на те, що ринок інжинірингових послуг зріс у зв'язку з розширенням міжнародного ринку. Міжнародна торгівля інжиніринговими послугами полягає в «наданні однією стороною іншій на основі *договорів* комерційних інженерно-розрахункових, консультаційних, інженерно-будівельних послуг щодо підготовки виробництва, забезпечення процесу виробництва (послуги з організації процесу виробництва, керування підприємством, навчання персоналу), забезпечення реалізації продукції; обслуговування будівництва й експлуатації промислових, інфраструктурних, сільськогосподарських та інших об'єктів [6, с. 348, 381, 156–157]. Усі ці послуги мають інтелектуальний характер і направлені на реалізацію інвестиційних проектів на всіх їх етапах. Надання таких послуг міжнародним інвесторам потребує знання міжнародної практики, порядку їх регламентації, зокрема в укладанні договорів.

Проте «сучасне українське законодавство досі не оперує категорією «договір інжинірингу», але господарсько-правова та цивільно-правова доктрини тяжіють до ототожнення його із договорами підряду та надання послуг» [4]. Тому типовий договір про надання інжинірингових послуг у будівництві, як і всі інші, містить такі розділи: предмет договору, права й обов'язки сторін, порядок приймання надання послуг, вартість послуг і порядок розрахунків, термін



Рис. 1. Орієнтовний перелік інжинірингових послуг

дії договору, підстави для розірвання договору, додаткові угоди, відповідальність сторін, форс-мажорні обставини, розв'язання спорів і можливість врегулювання інших обставин, пов'язаних із правонаступництвом і третіми сторонами, реквізити сторін. Ці складові частини договору на надання інжинірингових послуг у будівництві є найбільш типовими і повними для договорів в Україні, але не завжди відображають специфіку інжинірингу.

Проаналізуємо окремі аспекти договору інжинірингу стосовно того, яким він є і яким має бути. Сьогодні договір інжинірингу подібний до договору підряду або договору надання послуг. Відповідно до ст. 837 Цивільного кодексу України «договір підряду полягає в тому, що одна сторона (підрядчик) зобов'язується на свій ризик виконати певну роботу за завданням другої сторони (замовника), а замовник – прийняти й оплатити виконану роботу» [7]. За Законом України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» договір інжинірингу є договором «про виконання робіт і надання послуг, зокрема складання технічного завдання, проведення допроектних робіт, техніко-економічних обстежень та інженерно-розв'язувальних робіт, пов'язаних із будівництвом виробничих, складських та інших приміщень, що використовуються у технологічному процесі виробництва продукції, проведення наукових досліджень, розроблення проектних пропозицій, технічної та конструкторської документації стосовно технологій і їхніх складників, надання консультацій» [8]. Близьким за змістом він регламентований і Законом України «Про ліцензування видів діяльності» [9].

Проте за суттю, змістом, обсягом і дотриманням норм договір має бути більш складним документом. Саме на це вказує К.Е. Насурлаєва, зазначаючи, що «договір інжинірингу має змішану природу, тобто є таким, що підпадає під регулювання принаймні двох інститутів. Предмет договору інжинірингу розкривається через такі категорії, як «дії» та «роботи», тобто істотною умовою можемо вважати сам процес виконання інжинірингових відносин і результат» [10, с. 120].

Зрозуміло, що договір інжинірингу має відображати високу відповідальність його сторін, які вступають у правовідношення відповідно до чинного законодавства і положень договору. К.Е. Насурлаєва вказує на регулювання таких договорів Цивільним кодексом України: «Кожен

договір проявляється через власні елементи. До елементів договору як правовідношення, насамперед, належать його сторони. Можливість бути стороною договору започатковано на висхідних положеннях актів цивільного законодавства» [11]. Проте слід зазначити, що поряд із договором у наданні інжинірингових послуг існує більш широкий спектр документації, яка потребує знань законодавства, технічних знань і вимог, що об'єднується у конкретизованому понятті «контракт». «Контракт на покупку інжинірингових послуг включає низку специфічних зобов'язань і умов: перелік зобов'язань і робіт зі строками їх виконання; строки і графіки виконання робіт; кількість персоналу інжинірингової фірми, який бере участь у виконанні робіт на місці, умови його проживання; ступінь відповідальності сторін за порушення зобов'язань; умови переуступки частини контрактних послуг іншій фірмі на принципах субпідряду; оплата навчання персоналу» [12]. Сутність і зміст договору передбачається контрактом як особливою формою трудового договору, в якому зазначені термін його дії, права й обов'язки і відповідальність сторін. Тому усе це потребує розуміння, урегулювання і регламентації, особливо в міжнародних проектах. «Міжнародна регламентація інжинірингу була розроблена американською Асоціацією інженерів цивільного будівництва (ASCE) у 1981 р.» [12], в Україні інжиніринг залишається мало регламентованим.

В останні десятиліття міжнародний ринок інжинірингових послуг активно розвивається. Зокрема, цьому сприяло створення проектів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями. Тому спостерігається зростання експорту інженерно-консультаційних послуг із європейських країн. З кінця 80-х рр. внаслідок збільшення приватних інвестицій розширюються національні ринки інженерно-консультаційних послуг і, відповідно, ринки інженерно-будівельних послуг [13]. Підвищується складність регламентації процесу надання послуг, узгодження технічних і законодавчих вимог для сторін. Тобто виникає потреба в створенні єдиного правового поля у сфері таких робіт для України, що дало б можливість більш активного залучення міжнародних інвестицій з метою реалізації різних проектів у будівельній галузі.

Основним у цьому повинна стати уніфікована форма договору на надання інжинірингових послуг. У договорі сторони повинні дотримуватися законодавства, що регулює цей договір

і відповідно до якого цей договір складається. «Якщо сторони побажають застосовувати інші правила, наприклад, загальні умови, типові форми чи норми професійної поведінки, то в договорі вони повинні будуть зробити посилання на ці правила і чітко заявити про те, що вони їх приймають» [13]. Ці правила, зазвичай, виникають через законодавчу неврегульованість цього процесу, різне його тлумачення різними законами, що є характерним для України.

Для уніфікації понять, пов'язаних із інжинірингом, і належної регламентації такої діяльності доцільно проаналізувати застосування кількох найбільш відомих форм будівельних контрактів і документів. Так, однією з найбільш відомих у Європі форм є NEC (The New Engineering Contract) – це форма контракту, що використовується у Великій Британії. Вона характеризується тим, що має варіативність в укладенні конкретного договору. Тобто форма договору повинна бути підібрана відповідно до цілей проекту, дотриманням принципів Досконалості в галузі будівництва (АЕС). Структура NEC складається з дев'яти основних положень. Ці основні положення викладені в дев'яти розділах, таких як: загальні положення, основні обов'язки підрядника, час, випробування та дефекти, оплата, події, компенсації, право, ризик і страхування [14]. Використання типового контракту з усіма можливими варіантами за трьома складовими частинами стимулює

належне управління відносинами між двома сторонами договору. Також такий контракт можна використовувати у різноманітних комерційних справах, для різноманітних видів робіт і в будь-якому місці. Це чітко викладений і простий документ. Первинний вибір сторін для складення договору передбачає чотири варіанти, що узгоджуються з нормами законодавства:

- варіант А: оцінений контракт із графіком діяльності;
- варіант С: цільовий договір;
- варіант Е: контракт за фактично відпрацьованим часом;
- варіант G: строковий контракт.

Після здійснення вибору основного варіанта необхідно вибрати один із двох механізмів вирішення спорів і визначити необхідні з 20 розроблених додаткових варіантів, які чітко прописані і зіставлені з діючим законодавством Британії. Для України цілком допустима така форма договорів, більш того, доцільним є використання окремих складових частин для контрактів, які містяться у визначеному британському переліку (табл. 1).

Не менш відома форма контракту – FIDIC (International Federation of Consulting Engineers). За своєю структурою вона близька до NEC. «Структура FIDIC переважно базується на двох розділах. Перший розділ складається з Загальних умов контракту із переліком усіх стандартних двадцяти положень, що стосують-

Таблиця 1

Пропозиції щодо адаптації світового досвіду стосовно типової форми контракту на надання інжинірингових послуг в Україні

Розробники типового контракту	Належність створення	Зміст пропозиції
FIDIC (International Federation of Consulting Engineers)	Міжнародна федерація інженерів-консультантів	Надання початкової докладної часової програми й оновлення її підрядником, коли ця програма стає несумісною з фактичним прогресом або зобов'язаннями підрядника. Врахування складності загальних умов, що допускає можливість не дотримуватися логічної послідовності для всіх підпунктів. Введення статті в варіанти типового контракту: часове обмеження щодо претензій.
NEC (The New Engineering Contract)	підрозділ компанії Thomas Telford Ltd, яка є дочірньою компанією Інституту цивільних інженерів (ICE), Велика Британія	Введення таких складників для укладення договорів: регулювання ціни з огляду на інфляцію; – зміни в законодавстві; – використання кількох валют; – гарантія виконання контракту; – обмеження відповідальності; – основні показники ефективності.
UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law)	Комісія ООН з права міжнародної торгівлі	Передбачення в договорі: – зобов'язання для кожної зі сторін співпрацювати з іншою стороною, наскільки це необхідно для виконання зобов'язання іншої сторони, й уникати такої поведінки, яка перешкоджатиме виконанню цього зобов'язання; – вимоги, щоб одна сторона повідомляла іншу про деякі факти або обставини.

ся зобов'язань підрядника, зобов'язань замовників, розподілу ризиків, механізму платежів і механізму вирішення спорів (Угода про врегулювання суперечок)» [14]. Обидва види контрактів передбачають, що особа буде діяти від імені замовника, якщо замовник не має відповідних людей, то менеджер проекту діє від імені замовника в NEC, а в FIDIC – інженер. FIDIC розділяє компоненти часу та вартості, розглядаючи їх і їх підрозділи самостійно на різних стадіях після виникнення змін.

Контракти NEC і FIDIC – це стандартні форми договорів, які є частиною стандартного комплексу для закупівлі робіт або консультаційних послуг (FIDIC), товарів, робіт або послуг (NEC). Кожна з них має окрему особу, котра виступає від імені замовника (інженер у FIDIC, менеджер проекту в NEC). Зобов'язання обох пов'язані з часом, вартістю та якістю, хоча конкретні вимоги зовсім різні. NEC надає більш докладні положення. «Як контракти за FIDIC, так і контракти за NEC базуються на збалансованому розподілі ризиків і зобов'язань» [14; 15].

UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) є головним правовим органом ООН у галузі прав міжнародної торгівлі. Так, Комісією Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі було розроблено правовий посібник ЮНСІТРАЛ зі складання міжнародних контрактів на будівництво промислових об'єктів [16]. Цей посібник є детальним збірником рекомендацій стосовно різних аспектів розробки й укладання контрактів у будівництві. Використання його рекомендацій у складанні договорів є основою для побудови подальших правових відносин між сторонами. Проте є і конкретизовані рекомендації, які навіть у межах нинішнього правового поля можуть бути використані в Україні, зокрема в частині зобов'язання про співпрацю (табл. 1).

Кожен із наведених типових контрактів повною мірою може бути адаптований в Україні до умов укладання договорів на надання інжинірингових послуг. І зрозуміло, що «його використання стимулює належне управління відносинами між двома сторонами контракту і, таким чином, роботою за контрактом» [14]. Більше того, їх використання уже розпочато в нашій державі: «Найбільші проекти, реалізовані за умовами контрактів FIDIC в Україні, – Термінал «В» аеропорту «Бориспіль», Бескидський тунель. Перспективними для реалізації

є контракти в дорожньому будівництві та морських портах» [17].

Використання міжнародних форм договорів на надання інжинірингових послуг потребує від сторони підрядника глибокого знання норм і вимог міжнародного права, що застосовується під час будівництва, і їх відмінностей в українському законодавстві. Особливо це є важливим при реалізації міжнародних інвестиційних проектів, проектів технічної допомоги, інших видів міжнародної співпраці у сфері будівництва. «Ця співпраця вимагає від інженерів-консультантів нових знань, розуміння норм і вимог, що є загальноприйнятими на світовому ринку, що, у свою чергу, потребує ініціативи про внесення змін до українського законодавства» [17].

Тому значною мірою можна стверджувати, що за ратифікації цих міжнародних нормативних актів в Україні не лише можливе, а і доцільне застосування міжнародно визнаних форм будівельних контрактів і документів. За такого підходу, як ратифікація, виникає лише питання його лобювання в законодавчому органі України. Ратифікація як процес, згідно з яким надається згода законодавчої влади на обов'язковість міжнародного документа, що з моменту затвердження набирає юридичної сили та становить частину національного законодавства, дає в практичному аспекті використання міжнародних норм без внесення змін до чинного законодавства України. Однак за юридичною силою ратифіковані міжнародні нормативно-правові акти є вищими, ніж вітчизняні, тому доцільно припустити можливість плавного переходу до використання світових норм і стандартів у будівельній галузі.

Висновки і пропозиції. Аналіз показує, що для України сьогодні існує нагальна потреба і є всі умови для застосування іноземного досвіду укладання договорів із надання інжинірингових послуг на основі міжнародно визнаних форм контрактів. Одним зі шляхів зміни й упорядкування правового поля у цій сфері може стати ратифікація міжнародних документів, яка дасть змогу не лише діяти в єдиному правовому полі, а й покращити інвестиційну привабливість будівельної галузі для зарубіжних інвесторів і підвищити якість вітчизняного будівництва.

Сьогодні є можливість і доцільність запозичення окремих положень щодо розширення складових частин договору, порівняно з типовим, на надання інжинірингових послуг як більш специфічного виду послуг, що не суперечить національному законодавству.

Подальшими дослідницькими розвідками у цьому напрямі може бути обґрунтування потреби зміни правового поля щодо регулювання сфери надання інжинірингових послуг в Україні.

Список використаної літератури:

1. Предборський В. Інноваційні технології управління в системі факторів підвищення ефективності діяльності ОБС. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 3. С. 23–34.
2. Городиська Н.А. Поняття інжинірингу та його значення у ринкових умовах господарювання. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/13849/1/7_33-39_Vis_727_Menegment.pdf.
3. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>.
4. Кириченко І.О. До питання тлумачення поняття «договір інжинірингу» (постановка проблеми). URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/Kirichenko.pdf>.
5. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 грудня 1994 р. № 34/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94-%D0%B2%D1%80>.
6. Фінансовий інжиніринг : навчальний посібник / за ред. О.М. Сохацької. Київ : К Кондор, 2011. 660 с.
7. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
8. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій : Закон України від 14 вересня 2006 р. № 143-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-16>.
9. Про ліцензування видів діяльності : Закон України від 02 березня 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/222-19/page>.
10. Насурлаєва К.Е. Поняття та характеристика договору інжинірингу. *Юридичний вісник*. 2015. № 2 (35). С. 119–122.
11. Насурлаєва К.Е. Сторони договору інжинірингу. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 196–199. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_4_45.
12. Галінський О.М., Вахович І.В., Цифра Т.Ю. Міжнародна практика формування договірних відносин в будівництві. *Будівельне виробництво*. 2012. № 54. С. 3–7.
13. Кондратюк А.А., Манаєнко І.М. Розвиток міжнародного інжинірингу: світові тенденції та вітчизняні реалії. URL: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/viewFile/102775/97854>.
14. NEC ПРОТИ FIDIC. URL: <https://iceg.com.ua/nec-proti-fidic/>.
15. FIDIC History : 2 Jul 2012 – 30 Jun 2016. URL: <http://fidic.org/about-fidic/fidic-history>.
16. Правовое руководство ЮНСИТРАЛ по составлению международных контрактов на строительство промышленных объектов. ООН, Нью-Йорк, 1988. 376 с.
17. Непомнящий О.М. Від теорії – до практики: досвід Міждержавної гільдії інженерів-консультантів з підготовки персоналу за модулями FIDIC. *Вісник Держархбудінспекції*. 2017. № 6. С. 19–21.

Непомнящий А. М. Перспективы применения в Украине международно признанных форм договоров на оказание инжиниринговых услуг в строительстве

В статье проанализированы формы договоров по предоставлению инжиниринговых услуг в строительной отрасли, определены основные составляющие форм договоров и их отличия от общеевропейских, обоснована целесообразность введения новых разделов в формы договоров, определенных в нормативно-правовом поле Украины.

Ключевые слова: инжиниринг, инжиниринговые услуги, услуги в строительстве, договоры по оказанию услуг, контракты, формы договоров.

Непомнящий О. М. Prospects of using internationally recognized contract forms for engineering services in construction in Ukraine

The article analyzes forms of engineering services contracts in construction, defines basic contract components and their differences from the European ones, proves reasonability of introducing new chapter into contract forms, which are determined in the regulatory terrain in Ukraine.

Key words: engineering, engineering services, services in construction, services contracts, contracts, contract forms.

Я. В. Пилипенко

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МЕТОДОЛОГІЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТУПЕНЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто сутність фінансової автономії місцевого самоврядування. Охарактеризовано основні показники оцінки рівня фінансової автономії місцевого самоврядування. Встановлено, що методичне забезпечення визначення рівня фінансової автономії місцевого самоврядування не є достатнім і містить суттєві недоліки, основними з яких є некомплексний характер оцінювання такої автономії.

Ключові слова: децентралізація, показники визначення рівня фінансової автономії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, фінансова автономія, фінансова незалежність.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження методології визначення ступеня фінансової автономії місцевого самоврядування зумовлює реформа децентралізації публічного управління.

Місцеве самоврядування найефективніше у вирішенні проблем муніципального і регіонального розвитку. Крім того, суб'єкти ухвалення рішень не лише повинні знаходитися найближче до громадян – жителів територіальних громад (муніципалітетів), але і включати останніх. Місцева і регіональна влада компетентніша в питаннях задоволення потреб населення відповідних територіальних одиниць порівняно з центральними органами влади. Фінансова децентралізація дозволяє реалізовувати на практиці принцип відповідності повноважень і відповідальності.

Однак, як свідчать перші результати, незважаючи на позитивний ефект передачі повноважень на місцях для розв'язання проблем регіонального розвитку та підвищення ефективності управління, збільшення витрат органів місцевого самоврядування не підкріплені відповідним зростанням фінансових ресурсів, достатніх для їх покриття. Тому для подальшої ефективної реалізації децентралізаційних процесів у країні й досягнення соціально-економічного розвитку регіонів проблеми відповідності видатків місцевих бюджетів їх фінансовому забезпеченню, оцінка ступеня фінансової автономії місцевого самоврядування потребують поглибленого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській науці протягом останніх років дедалі більше уваги приділено проблемам

ефективності проведення децентралізації, визначенню сутності її змісту та видів. Досліджуючи процес децентралізації та здійснюючи його оцінку, вітчизняні вчені часто аналізують питання фінансової автономії, фінансової незалежності, фінансової забезпеченості, фінансової спроможності з виділенням показників (системи показників, інтегральних показників, моделей) для оцінки таких явищ. Проблематику децентралізації і її фінансових аспектів відображено в працях таких науковців, як Н. Бикидарова, О. Богорад, О. Бориславська, І. Вахович, І. Волохова, М. Карлін, О. Кириленко, І. Луніна, О. Невелов, В. Падалка, М. Підмогильний, С. Осипенко та ін.

Метою статті є дослідження методик визначення ступеня фінансової автономії місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Фундаментальним принципом організації та діяльності місцевого самоврядування є його самостійність, або, як часто цей принцип позначається в міжнародних документах і нормативно-правових актах зарубіжних країн, принцип місцевої автономії. Термін «автономія» походить від грецького слова αυτονομία – самоврядування, що в буквальному розумінні означає самозаконня (від αὐτός – сам і νόμος – закон) [6, с. 88]. Самоврядування (автономне функціонування) означає, що рішення організації (у т. ч. й територіальної), яка має автономію, приймають її члени, котрі вирішують свої справи спільно. Така організація для управління своїми справами створює свій апарат, не втрачаючи властивостей самоврядування [10, с. 62].

О. Богорад, О. Невелєв, В. Падалка, М. Підмогильний визначають фінансову автономію як надання органів місцевого самоврядування права на володіння і розпорядження коштами, достатніми для здійснення його функцій і повноважень. Частина вказаних коштів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких, у межах закону, мають визначати самі органи місцевого самоврядування. Фінансова автономія передбачає формування самостійних бюджетів територій і населених пунктів [1, с. 76–81].

О. Кириленко визначає фінансову автономію місцевих органів влади як фінансову незалежність цих органів у виконанні покладених на них функцій.

А. Нестеренко характеризує фінансову автономію як мету, котру прагнуть досягти органи місцевого самоврядування в процесі здійснення їх діяльності, пов'язаної з фінансовим забезпеченням соціально-економічних програм розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування – це їх можливість самостійно здійснювати фінансове забезпечення власних повноважень за рахунок власних доходних джерел.

У зарубіжній практиці використовують також поняття фінансової незалежності. «Фінансова незалежність – це право органів місцевого самоврядування на власну фінансову діяльність і формування власного бюджету» [12, с. 724–730]. За визначенням українських вчених, фінансова незалежність виникає тоді, коли органи місцевого самоврядування самостійно фінансують виконання прийнятих ними рішень [1, с. 139; 7, с. 34–43]. Фінансова незалежність з цього погляду означає посилення фінансової відповідальності органів місцевого самоврядування за використання коштів місцевого бюджету, дає змогу їм більш ефективно діяти в межах наданих повноважень і вирішувати покладені на них завдання [5, с. 244].

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування формується на засадах дотримання територіальних інтересів стосовно соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць і реалізується, виходячи з принципу економічної доцільності. Межі фінансової незалежності органів місцевого самоврядування визначаються нормативно-правовими актами. Вони окреслюють (повинні окреслювати) межі фінансової неза-

лежності органів місцевого самоврядування стосовно їх функцій і фінансування виконання цих функцій.

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування – це їх фінансова незалежність у виконанні покладених на них функцій і повноважень [10, с. 62]. Як вже зазначалося, така автономія проявляється у процесі самостійного формування, розподілу та використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування.

Для визначення рівня фінансової автономії в розвинутих країнах використовують такі показники [4; 9; 12]:

– податкової автономії (співвідношення обсягу податкових надходжень у місцевих бюджетах до загального обсягу доходів відповідних бюджетів);

– коефіцієнт бюджетної забезпеченості $K_{бз}$ (нормативне значення дорівнює чи більше 1), що розраховують за формулою:

$$K_{бз} = \frac{(R_{дб} + R_{мб}) - (F + B + D_{мб})}{E_{дб} + E_{мб}} \geq 1, \quad (1)$$

де $R_{дб}$ – зібрані на територіях адміністративно-територіальних одиниць і зараховані в Державний бюджет податкові та неподаткові доходи;

$R_{мб}$ – зібрані на територіях адміністративно-територіальних одиниць і зараховані в місцеві бюджети податкові та неподаткові доходи відповідних бюджетів;

$E_{дб}$ – видатки місцевих бюджетів без внутрішнього обороту;

$E_{мб}$ – прямі видатки Державного бюджету на території адміністративно-територіальної одиниці;

F – фінансова допомога з Державного бюджету місцевим бюджетам;

B – різниця між зібраними на території адміністративно-територіальної одиниці та зарахованими в Державний бюджет доходами і загальним обсягом видатків Державного бюджету на території адміністративно-територіальної одиниці;

– потенціал самозабезпечення адміністративно-територіальної одиниці, який розраховують за формулою:

$$DD_{hj}(t_i + 1) = (DD_{hj}(t_i) \times (1 - K_H^j)) \times K_k, \quad (2)$$

де $DD_{hj}(t_i + 1)$ – потенціал забезпечення j -ої адміністративно-територіальної одиниці у $(t+1)$ році;

$DD_{hj}(t_i)$ – доходи на душу населення j -ої адміністративно-територіальної одиниці у i -му році;

K_H^j – коефіцієнт економічної активності j -ої адміністративно-територіальної одиниці, що розраховується за формулою:

$$K_H^j = \frac{T_H(t_i + 1)}{\bar{T}(t_i + 1)}, \quad (3)$$

де $T_H(t_i + 1)$ – темпи економічного росту j -ої адміністративно-територіальної одиниці у $(i+1)$ році;

$\bar{T}(t_i + 1)$ – середні темпи економічного росту у $(i+1)$ році по країні;

K_k – коефіцієнт корекції (його приймають як рівень інфляції).

Міжбюджетні відносини є одним із найбільш широко застосовуваних фінансових механізмів держави, що використовується для подолання диспропорцій у ресурсному забезпеченні різних територій, підтримки збалансованості та стимулювання розвитку економіки регіонів через сукупність форм, засобів та інструментів організації міжбюджетних відносин. Міжбюджетні трансферти є однією з основних форм реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [10, с. 232–245]. Тому для оцінки рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування варто враховувати обсяг міжбюджетних трансфертів.

На основі обсягу міжбюджетних трансфертів розраховують такі показники оцінки рівня фінансової залежності органів місцевого самоврядування:

1) фіскальної (фінансової) залежності місцевих органів влади за доходами або питомою вагою трансфертів у доходах місцевого бюджету (тобто співвідношення між обсягом трансфертів і загальним обсягом доходів відповідного місцевого бюджету) [1; 7; 10];

2) фіскальної (фінансової) залежності місцевих органів влади за видатками або питомою вагою трансфертів у видатках місцевого бюджету (тобто співвідношення між обсягом трансфертів і загальним обсягом видатків місцевого бюджету).

Оберненими до показників фінансової залежності місцевих органів влади за доходами (видатками) виступають конкретно-територіальні показники фінансової автономії органів місцевого самоврядування, що відображають ступінь незалежності місцевих бюджетів від бюджету центральних органів влади: 1) фінансова автономія органів місцевого самоврядування за доходами (співвідношення власних доходів місцевого бюджету до його поточних

доходів) [3, с. 309]; 2) фінансова автономія органів місцевого самоврядування за видатками (співвідношення видатків бюджету без урахування обсягу дотацій бюджетам нижчого рівня до поточних видатків місцевого бюджету).

Показники фінансової залежності, трансфертної залежності та фінансової автономії органів місцевого самоврядування за доходами (видатками) взаємопов'язані:

$$\Phi 3 = \Phi A \times T 3, \quad (4)$$

де $\Phi 3$ – фінансова залежність місцевих органів влади за доходами (видатками) або питома вага трансфертів у доходах (видатках) місцевого бюджету;

ΦA – фінансова автономія органів місцевого самоврядування за доходами (видатками);

$T 3$ – трансфертна залежність місцевих органів влади за доходами (видатками).

Таким чином, ступінь фінансової автономії органів місцевого самоврядування за доходами (видатками) можна визначити на основі показників фінансової залежності та трансфертної залежності місцевих органів влади за доходами (видатками).

Світовою спільнотою була упроваджена методологія визначення ступеня податкової (фіскальної) автономії та фіскальної децентралізації місцевих органів влади. У країнах ОЕСР також обґрунтовується необхідність дослідження видаткових повноважень. На їхню думку, витрати місцевих органів влади регулюються або на них іншим образом впливає центральний уряд. Тому лише частка витрат дає невідповідне уявлення про місцеву видаткову автономію місцевого самоврядування.

Розуміючи необхідність більш детального дослідження видаткових повноважень, ОЕСР запроваджує індикатори, які відображають політичні ранжування прав місцевого самоврядування на організацію, регулювання та фінансування надання суспільних благ у кількісних вимірах.

Дані пропонується отримувати через анкетування для кожної політичної області (напрямку витрат). Кодування відносно просте. Кожна відповідь до анкети була перетворена в низькорівневий індикатор з використанням кодів (для федеральних держав: центральний рівень – 0, регіональний – 3, місцевий – 7, для постачальників суспільних благ – 10; для унітарних держав: центральний рівень – 0, місцевий – 5, для постачальників суспільних благ – 10). Чим нижчий рівень, до якого певний обов'язок, роль або завдання передані, тим більше децентралізо-

вані видаткові повноваження і вище значення індикатора (яке може легко бути перераховане у відсотки). Анкета структурована за п'ятьма індикаторами автономії:

1) політична автономія – повноваження місцевого самоврядування щодо визначення головної політики та головних аспектів надання суспільних благ;

2) бюджетна автономія – повноваження місцевого самоврядування щодо бюджетних витрат;

3) вхідна автономія – повноваження місцевого самоврядування на встановлення вхідних аспектів надання суспільних благ (визначення штату, встановлення заробітної плати тощо);

4) вихідна автономія – повноваження місцевого самоврядування встановлювати та контролювати стандарти, такі як, наприклад, якість і кількість наданих послуг;

5) моніторинг і оцінка – повноваження місцевого самоврядування проводити оцінку, моніторинг і еталонне тестування (наприклад, фінансовий контроль, випробування школи і т. п.).

Конструкція індикатора починається з низькорівневих індикаторів, які описують один специфічний аспект автономії. Використовуючи техніку випадкової ваги, з низькорівневих індикаторів формується п'ять горизонтальних індикаторів, що фактично представляють п'ять індикаторів автономії, зазначених вище. На підставі горизонтальних індикаторів формується єдиний високорівневий індикатор, який зображує право на видатки в одній субцентральної політичній області. Результати для високорівневого індикатора визначаються через арифметичний агрегат горизонтальних індикаторів, використовуючи техніку випадкової ваги.

Варто надати належне започаткованій ОЕСР методології визначення ступеня бюджетної децентралізації, що значно просунулася порівняно з використанням двох показників рівня децентралізації: частки місцевих бюджетів у доходах і видатках зведених бюджетів і частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Проте методологія ОЕСР потребує подальшого доопрацювання через наявність значних недоліків: 1) використання за доходами об'єктивних, а за видатками – суб'єктивних індикаторів; 2) методологією ОЕСР не пов'язуються податкові повноваження з видатковими; 3) методологією ОЕСР не передбачається визначення ступеня фінансової децентралізації (не враховуються фінансові ресурси муні-

ципальних підприємств, організацій та установ; фінансові ресурси органів самоорганізації населення).

Висновки і пропозиції. Демократичний розвиток більшості сучасних країн світу неможливо уявити без ефективної та дієвої системи місцевого самоврядування. Демократичність цього інституту публічної влади полягає у його широкому колі громадянського представництва і значному рівні спеціалізації щодо вирішення місцевих, локальних проблем. Ефективність його діяльності полягає у здатності влади оптимізувати діяльність територіальної громади проводити організаційні заходи економічного, політичного, соціального й культурного характеру. Самодостатність місцевого самоврядування забезпечується його фінансовою автономією. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування – це законодавчо визначені повноваження органів місцевого самоврядування стосовно формування, розподілу та використання фінансових ресурсів.

Наявне методичне забезпечення визначення рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування не є достатнім і містить суттєві недоліки, основними з яких є некомплексний характер оцінювання такої автономії, відсутність взаємозв'язку між оцінкою рівня фінансової автономії та рівнем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Нині найповнішу інформацію щодо рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування спроможна надати методологія визначення ступеня податкової (фіскальної) автономії та фіскальної децентралізації ОЕСР.

Розглянуті питання є основою для подальших глибших прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю удосконалення методик визначення рівня фінансової автономії місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Бечко П.К., Ролінський О.В. Місцеві фінанси : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2007. 192 с.
2. Богорад О.Д., Невелєв О.М., Падалка В.М., Підмогильний М.В. Регіональна економіка : Словник-довідник. Київ : НДІСЕП, 2004. 346 с.
3. Васильєва Н.М. Роль місцевих податків і зборів у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. *Управління сучасним містом*. 2004. № 10–12 (16). С. 306–310.

4. Двоєносенко С.В. Проблеми децентралізації управління розвитком у взаємозв'язку з фінансовою стійкістю регіонів. *Управління сучасним містом*. 2004. № 10–12 (16). С. 143–152.
5. Нагорна І.В. Проблеми раціональної організації території приміської зони. *Вісник Української академії державного управління*. 1998. № 4. С. 243–250.
6. Нестеренко А.С. Фінансова самостійність місцевого самоврядування та її забезпечення. *Митна справа*. 2002. № 6. С. 88–92.
7. Панкевич Л.В. Напрями вдосконалення управління фінансовими ресурсами регіону. *Регіональна економіка*. 2000. № 1. С. 34–43.
8. Сало Т.В. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівні в Україні. *Ефективність державного управління*. 2013. № 35. С. 324–330.
9. Сукач О.П. Методика визначення фінансової забезпеченості регіону. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2009. № 19. С. 449–453.
10. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 560 с.
11. Цимбалюк І.О., Підцерковний Б.В. Роль податків у забезпеченні фінансової автономії органів місцевого самоврядування. *Вісник Запорізького національного університету*. 2014. № 2 (22). С. 179–187.
12. Яковенко К.А., Демченко О.П. Європейський досвід бюджетної децентралізації та перспективи для України. *Економіка і суспільство*. 2018. № 16. С. 724–730.

Пилипенко Я. В. Методология определения степени финансовой автономии местного самоуправления

В статье рассмотрена сущность финансовой автономии местного самоуправления. Охарактеризованы основные показатели оценки уровня финансовой автономии местного самоуправления. Установлено, что методическое обеспечение определения уровня финансовой автономии местного самоуправления не является достаточным и содержит существенные недостатки, основными из которых являются некомплексный характер оценивания такой автономии.

Ключевые слова: децентрализация, показатели определения уровня финансовой автономии местного самоуправления, местное самоуправление, финансовая автономия, финансовая независимость.

Pylypenko Ya. V. Methodology of determination of financial autonomy of local government

The article considered the essence of financial autonomy of local government. The main indicators of the level of financial autonomy of local self-government are described. It has been established that the methodological provision of the level of financial autonomy of local government is not sufficient and contains significant disadvantages, the main of which is the incomplete character of the assessment of such autonomy.

Key words: decentralization, indicators of determining the level of financial autonomy of local government, local government, financial autonomy, financial independence.

Л. В. Плотка

аспірант кафедри обліку, оподаткування
та управління фінансово-економічною безпекою
Дніпровського державного аграрно-економічного університету

СУТНІСТЬ ТА ЕЛЕМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті досліджується сутність та елементи державної соціальної політики. Обґрунтоване авторське визначення сутності поняття «соціальна політика». Визначено основні складники соціальної політики.

Ключові слова: держава, соціальна політика, державна соціальна політика, принципи державної соціальної політики.

Постановка проблеми. Перебуваючи у складних умовах (економічних, політичних, соціальних, воєнного конфлікту), Україна постала перед проблемою ефективності соціального захисту населення. Значна частина населення внаслідок різних причин перебуває за межею бідності. Держава не в змозі надати широкомасштабну допомогу всім категоріям населення, які опинилися в скрутному становищі. Ситуація, що склалася, диктує необхідність поетапної реорганізації системи соціального захисту населення з метою пріоритетної підтримки найменш захищених верств на виборчій, адресній основі. По суті, гостро стоїть питання про перерозподіл коштів, які направляються на соціальний захист населення, щоб їх вивільнену частину направити на допомогу людям, котрі опинилися в найбільш скрутному становищі. Такий стан вимагає особливої точності й виваженості у прийнятті рішень. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають дослідження, направлені на розробку та реалізацію дієвої та ефективної політики соціального захисту та підтримку населення України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню визначення та ролі державної соціальної політики присвячували свої праці такі видатні вітчизняні та іноземні науковці: М. Бекер, Н. Волгін, О. Воронін, Т. Ганслі, А. Крупнік, І. Лавриненко, Е. Лібанова, С. Майбург, О. Палій, В. Скуратівський, Дж. Стюарт та ін.

Метою статті є теоретичне обґрунтування сутності й елементів державної соціальної політики на основі узагальнення підходів до її визначення.

Виклад основного матеріалу. Концептуальні засади державної соціальної політики

визначено в Конституції України, де у ст. 3 проголошується, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Також Конституцією України передбачено надання громадянам найважливіших гарантій і прав соціального характеру – на працю та її оплату (ст. 42, 43), на відпочинок (ст. 45), на житло (ст. 47), освіту (ст. 53), на охорону здоров'я та медичну допомогу (ст. 49, 50), на соціальний захист (ст. 46) та ін. [3]. Отже, найважливішим завданням, яке стоїть перед державою, є досягнення такого розвитку, вихідною і кінцевою метою якого було б забезпечення соціальних гарантій громадян, закладених у Конституції України, а також всіх їх різноманітних потреб та інтересів.

Зупинимось на визначенні трактування «соціальна політика». За сучасних умов категорію «соціальна політика» використовують не тільки вчені і практики. Це поняття є одним із поширених також у повсякденному житті та характеризує забезпеченість соціальних груп суспільства сприятливими соціальними умовами. Ведуться численні наукові дослідження в галузі соціальної політики, отже, існує велика кількість різноманітних поглядів на її трактування. До визначення поняття «соціальна політика» можна виділити декілька підходів, серед яких: діяльнісний; ідейний; сукупність заходів і програм.

Так, Дж. Стюарт трактує соціальну політику як сферу державної діяльності, відповідаль-

ну за створення системи соціального захисту та надання такого захисту, що включає соціальні послуги та виплати [9].

Н.А. Волгін трактує соціальну політику таким чином: «Соціальна політика – система (сукупність) заходів (дій, заходів), прийнятих її суб'єктами і спрямованих на підвищення рівня життя населення. Соціальна політика – це система взаємодій і взаємин соціальних груп із життєзабезпечення населення, зростання рівня та якості його життя» [2].

І. Лавриненко вважає, що соціальна політика – це така діяльність держави, яка направлена на забезпечення життя та відтворення нових поколінь, створення передумов для стабільності та розвитку суспільної системи і гідного життя людей [8].

Г. Лопушняк під державною соціальною політикою пропонує розуміти «багаторівневу і багатофункціональну систему, що зможе забезпечити соціальний і економічний розвиток країни шляхом активізації людського капіталу та максимальної реалізації його інноваційного потенціалу» [4].

О.Д. Воронін під соціальною політикою розуміє систему заходів, принципів, рішень, дій держави та інших суспільних суб'єктів, яка сформувалася у суспільстві на певному історичному етапі його розвитку і спрямована на забезпечення позитивних змін у соціальному просторі [1].

У.І. Моторнюк під соціальною політикою розуміє цілеспрямовану діяльність суб'єктів з метою забезпечення соціального захисту і створення умов для формування безпечного соціального середовища людини [5]. Це, на наш погляд, дуже вузьке трактування. Ми вважаємо, що у формуванні та реалізації соціальної політики необхідно здійснювати такі дії:

- дослідити і давати порівняльну оцінку реальної якості життя всіх соціальних верств і соціальних груп населення, а також якості життя суспільства загалом і в конкретні періоди часу;
- передбачати і прогнозувати можливі зміни стану цих соціальних спільнот під впливом реально діючих соціально-економічних і політичних чинників;
- розробляти, а за необхідності й коригувати програму дій щодо соціального розвитку суспільства (соціальної групи, регіону), виходячи з його економічного стану, можливостей.

Соціальна політика є цілеспрямованою і планомірною діяльністю державних і громадських інститутів щодо погодження інтересів

різних соціальних верств суспільства у сферах виробництва, розподілу і споживання матеріальних, соціальних і духовних благ. Отже, ми розуміємо під соціальною політикою сукупність основних принципів і систем заходів органів державної влади і місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення реалізації соціальних прав громадян.

Управління соціальним розвитком на будь-якому рівні територіальної організації є комплексом заходів із виявлення та вирішення соціальних проблем. Тобто управління соціальним розвитком зводиться до того чи іншого варіанту розробки та реалізації соціальної політики. Тому соціальну політику можна визначити і як діяльність суб'єктів управління різного рівня, спрямовану на управління соціальним розвитком суспільства. На загальнонаціональному рівні соціальна політика є одним із найважливіших напрямів внутрішньої політики держави, пов'язаним із відтворенням соціальних ресурсів і забезпеченням як стабільності соціальної системи, так і динамічності її розвитку.

Метою соціальної політики є регулювання відносин між суспільством і окремими соціальними суб'єктами, спільнотами, соціальними групами. Вона покликана вирішувати протиріччя між інтересами різних суб'єктів, між поточними і перспективними інтересами суспільства. Соціальна політика реалізується за допомогою соціальних заходів і здійснення соціальних програм, що проводяться державними, регіональними та місцевими органами, а також приватним бізнесом і деякими громадськими організаціями.

Основними принципами соціальної політики є:

- забезпечення громадянам соціальних прав, гарантованих Конституцією України;
- створення умов, що забезпечують громадянам можливості для покращення їх рівня життя власними зусиллями і засобами, а також за рахунок справедливого і раціонального використання національного багатства держави;
- узгодження основних напрямів реформування галузей соціальної сфери (охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства тощо) з динамікою реальних доходів населення;
- адресність державної соціальної допомоги;
- узгодження інтересів різних соціально-демографічних груп населення на основі розвитку системи соціального партнерства.

Головними складовими частинами соціальної політики є соціальні відносини, соціальні процеси та соціальні потреби.

Соціальна політика здійснюється в таких основних сферах соціальних відносин: оплати праці та трудових відносин, сприяння повній чи частковій зайнятості і допомоги безробітним; регулювання доходів і споживання товарів масового попиту; пенсійного забезпечення; соціального обслуговування; соціальної допомоги та надання адресної соціальної допомоги; обов'язкового соціального страхування; забезпечення житлом, комунальними і побутовими послугами; освіти і професійної підготовки; науки; охорони здоров'я; культури; фізичної культури, спорту і туризму; демографії, сім'ї, материнства, батьківства, дитинства та молоді; забезпечення екологічної безпеки; захисту соціальних прав громадян;

У сфері оплати праці соціальна політика передбачає:

- гарантування мінімального розміру оплати праці, що дозволяє громадянину утримувати себе і сім'ю (включаючи дітей);

- соціально справедливе співвідношення рівнів оплати праці і доходів від власності та підприємницької діяльності.

- У сфері охорони праці соціальна політика передбачає:

- забезпечення безпеки праці та контролю за дотриманням правил охорони праці;

- організацію і підтримку обов'язкового страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

У сфері соціального партнерства соціальна політика спрямована на організацію державою рівноправного співробітництва між об'єднаннями роботодавців і професійними спілками, між роботодавцями і працівниками.

У сфері забезпечення допомоги безробітним соціальна політика передбачає:

- ефективне функціонування системи обов'язкового страхування на випадок безробіття;

- надання допомоги у пошуку нових робочих місць і організацію громадських робіт;

- організацію системи перепідготовки та перенавчання осіб, які втратили роботу;

- надання допомоги сім'ям безробітних.

У сфері регулювання доходів соціальна політика передбачає забезпечення:

- регулювання економічно обґрунтованих співвідношень рівнів заробітної плати, підприємницького доходу і доходів від власності;

- підвищення реальних доходів населення.

У сфері споживання товарів масового попиту соціальна політика спрямована на забезпечення доступності для громадян із низькими доходами «соціальних» продуктів харчування та непродовольчих товарів, які входять до складу споживчого кошика.

У сфері пенсійного забезпечення соціальна політика передбачає:

- здійснення комплексу заходів, що забезпечують реалізацію різними категоріями громадян наданого їм пенсійним законодавством права вибору видів пенсійного забезпечення;

- встановлення і забезпечення виплати мінімального розміру державних соціальних пенсій;

- встановлення порядку і здійснення індексації пенсій у разі перевищення певного рівня (порогу) інфляції;

- здійснення заходів, що забезпечують повноту і своєчасність виплат пенсій;

- встановлення віку, після досягнення якого громадянам надається право виходу на пенсію.

У сфері соціального обслуговування соціальна політика передбачає надання соціальними службами комплексу соціально-побутових, соціально-медичних та інших послуг одиноким, інвалідам, людям похилого віку та іншим громадянам, котрі потрапили у важку життєву ситуацію, проведення їх соціальної адаптації та реабілітації.

У сфері соціальної допомоги й адресної соціальної допомоги соціальна політика передбачає:

- надання комплексу послуг щодо соціальної підтримки інвалідів, ветеранів, багатодітних сімей, громадян похилого віку та інших малозабезпечених громадян;

- надання державою матеріальної підтримки громадянам, які потрапили у важку життєву ситуацію.

У сфері обов'язкового соціального страхування соціальна політика передбачає створення правових і економічних умов для обов'язкового страхування соціальних ризиків, забезпечення фінансової стійкості системи соціального страхування.

У сфері забезпечення житлом, комунальними і побутовими послугами соціальна політика передбачає:

- забезпечення громадянам умов для реалізації їх конституційного права на житло відповідно до чинних норм;

- надання громадянам можливостей отримання необхідного комплексу житлово-комунальних послуг, з оплатою їх за доступними тарифами;

- встановлення державних соціальних стандартів, які регламентують граничну частку витрат громадян на оплату житла та комунальних послуг, перевищення яких дає право на отримання житлової субсидії;

- встановлення порядку, за якого збільшення частки витрат громадян на оплату житла та комунальних послуг допускається за умов відповідного підвищення їх зарплати і (або) пенсії;

- забезпечення умов для розвитку системи побутового обслуговування населення.

У сфері освіти і професійної підготовки соціальна політика передбачає:

- прийняття національної доктрини освіти в країні;

- прийняття в законодавчому порядку і реалізацію Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. (дошкільної, загальної середньої, позашкільної, інклюзивної, професійно-технічної, вищої освіти, післядипломної);

- визначення системи державних і соціальних гарантій особам, котрі навчаються, а також соціальної підтримки працівникам освітніх закладів;

- забезпечення кадрами системи освітніх установ;

- створення і державну підтримку шкіл для особливо обдарованих дітей і молоді.

- У сфері науки соціальна політика передбачає:

- визначення комплексу заходів щодо вдосконалення матеріального стимулу праці науковців (включаючи наукові підрозділи закладів вищої освіти);

- встановлення заробітної плати в розмірі, кратному величині середньої заробітної плати в країні;

- визначення комплексу заходів щодо поліпшення пенсійного забезпечення наукових працівників (включаючи наукові підрозділи закладів вищої освіти);

- створення комплексних наукових центрів, покращення їх соціальної інфраструктури.

У галузі охорони здоров'я соціальна політика передбачає:

- надання державними і муніципальними медичними установами всім громадянам безкоштовного медичного обслуговування;

- доступність і безоплатність надання життєво важливих лікарських препаратів для інвалідів, ветеранів та інших категорій громадян відповідно до чинного законодавства;

- організацію оздоровчого відпочинку дітей під час шкільних канікул з покриттям основної частини витрат за рахунок підприємств і організацій та за рахунок бюджетних коштів.

У галузі культури соціальна політика передбачає забезпечення:

- збереження і примноження національних культурних цінностей;

- бюджетного фінансування мережі державних і муніципальних музеїв, театрів, виставок, будинків культури та клубів;

- доступності залучення громадян, а також дітей і учнівської молоді до: занять мистецтвом, національних культурних цінностей і творів мистецтва.

У сфері фізичної культури, спорту і туризму соціальна політика передбачає:

- розробку і реалізацію державних програм розвитку мережі загальнодоступних державних і муніципальних установ фізичної культури, спорту і туризму;

- підтримку організацій фізичної культури і спорту, що надають послуги з наданням пільг громадянам із низькими доходами, дітям і молоді.

У сфері демографії, сім'ї, материнства, батьківства, дитинства, молоді соціальна політика передбачає забезпечення:

- соціального, правового й економічного захисту сім'ї з метою забезпечення її всебічного розвитку (включаючи заохочення зростання народжуваності);

- матеріальної підтримки молодих і багатодітних сімей;

- всебічного фізичного, інтелектуального та духовного розвитку дітей і молоді;

- соціальної допомоги неповним сім'ям із низькими доходами;

- соціальної допомоги дітям, які залишилися без піклування батьків;

- надання соціальної допомоги дітям-інвалідам.

У сфері забезпечення екологічної безпеки соціальна політика передбачає:

- організацію системи спостереження і контролю за станом навколишнього середовища;

- створення умов, що забезпечують отримання громадянами об'єктивної інформації про стан навколишнього середовища;

– встановлення гранично допустимих норм забруднення навколишнього середовища і контроль за недопущенням їх перевищення;

– визначення порядку відшкодування громадянам шкоди, завданої їх здоров'ю та (або) майну внаслідок порушень правил забезпечення екологічної безпеки;

– розробку системи заходів щодо попередження (припинення) порушень правил забезпечення екологічної безпеки.

У сфері захисту соціальних прав громадян соціальна політика передбачає:

– створення умов для отримання громадянами достовірної інформації про чинне законодавство та інші нормативно-правові акти з питань захисту їх соціальних прав;

– державний і громадський захист соціальних прав громадян.

Регулювання відносин у галузі соціальної політики є предметом спільного ведення органів державної та регіональної влади України й органів місцевого самоврядування.

До відання органів державної влади у соціальній сфері відповідно до чинного законодавства відносять:

– забезпечення основ і загального порядку правового регулювання галузі соціальної політики, а також у галузях соціальної сфери;

– забезпечення соціальних гарантій на основі удосконалення системи соціальних стандартів і пільг;

– законодавче встановлення категорій громадян, які потребують державної соціальної допомоги, та порядку її надання в різних формах (у вигляді виплат, податкових, цінкових та інших пільг, субсидій і компенсацій);

– організацію та участь в управлінні системою обов'язкового соціального страхування;

– розробку і затвердження державних соціальних стандартів

– удосконалення системи пенсійного забезпечення, створення умов для гідного життя людей похилого віку, стимулювання розвитку недержавної системи пенсійного страхування;

– забезпечення розміру соціальних виплат, які є основним джерелом доходів, на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум, удосконалення системи підтримки соціально незахищених верств населення та ін. [6]

Висновки і пропозиції. Соціальна політика реалізується за допомогою соціальних заходів і здійснення соціальних програм, що проводять-

ся державними, регіональними та місцевими органами, а також приватним бізнесом і деякими громадськими організаціями.

Ефективність соціальної політики та реалізації державою покладених на неї соціальних функцій тісно пов'язана з реалізацією економічної політики та її економічним розвитком. Основне завдання держави полягає в узгодженні соціальних та економічних пріоритетів у межах однієї соціально-економічної політики. Метою соціальної політики є регулювання відносин між суспільством і окремими соціальними суб'єктами, спільнотами, соціальними групами. Вона покликана вирішувати протиріччя між інтересами різних суб'єктів, між поточними і перспективними інтересами суспільства.

Список використаної літератури:

1. Воронін О.Д. Завдання і можливості соціальної політики на сучасному етапі демократичних реформ в Україні. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2004. Вип. 5. С. 316–324.
2. Гриненко А., Кожан Т. Соціальний захист і боротьба з бідністю за умов переходу до ринку. *Україна: Аспекти праці*. 1997. № 5. С. 47–49.
3. Конституція України станом на 21 лютого 2019 р. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.04.2019).
4. Лопушняк Г. Соціальна політика як визначальний напрям внутрішньої політики держави. *Вісник Національної академії державного управління*. С. 244–251. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-2-34.pdf> (дата звернення: 05.04.2019).
5. Моторнюк У.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. *Економіка та держава*. 2016. № 12. С. 23–26.
6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 08 липня 2018 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 05.04.2019).
7. Про національну стратегію розвитку освіти в Україні до 2021 року : Указ Президента України. 25 червня 2013 р. № 344/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (дата звернення: 05.04.2019).
8. Токарський Т. Еволюція теорії соціальної політики. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1 (50). С. 42–50.
9. The Blackwell Encyclopedia of Social Work / ed. by Davies M. Oxford : Blackwell Publishers, 2000. 480 p

Плотка Л. В. Суть и элементы государственной социальной политики государства

В статье исследуется сущность и элементы государственной социальной политики. Обоснованно авторское определение сущности понятия «социальная политика». Определены основные составляющие социальной политики.

Ключевые слова: государство, социальная политика, государственная социальная политика, принципы государственной социальной политики.

Plotka L. V. Content and elements of the state social policy

The article explores the content and elements of state social policy. The author's definition of the essence of the concept of "social policy" is substantiated. The basic components of social policy are determined.

Key words: state, social policy, state social policy, principles of state social policy.

УДК 351.82:338.24

А. М. Пугач

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри менеджменту,
публічного управління та адміністрування
Дніпровського державного аграрно-економічного університету

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Визначено зміст управління у сфері охорони довкілля; проаналізовано різні підходи у поділі функцій управління в науковій літературі; визначено ключові аспекти українського законодавства щодо охорони довкілля та функцій управління в цій сфері; охарактеризовано функції державного управління у сфері охорони довкілля для можливості їх уніфікації.

Ключові слова: державне управління, екологічна безпека, охорона довкілля, сфера, функція.

Постановка проблеми. У сучасній літературі компетенція органу державного управління передбачає застосування сукупності передбачених законодавством обов'язків і прав, що відповідають покладеним на нього завданням і функціям. Ефективність діяльності органу державного управління залежить від повноти закріплення у законодавстві функцій і повноважень. У законодавстві часто можна зустріти положення на зразок «здійснює інші функції, необхідні для виконання покладених на нього завдань». Таке трактування не сприяє підвищенню ефективності державного управління і не окреслює чітких меж діяльності відповідного органу. Тобто функції та повноваження органів державної влади повинні бути чітко визначені в законодавстві, і вони не вправі виходити за ці межі. Це підтверджує об'єктивний характер вивчення й обґрунтування функцій державного управління, особливо у сфері охорони довкілля, через її важливість для соціально-економічного розвитку та захисту населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням вивчення функцій державного управління та сфери охорони довкілля, необхідних механізмів державного управління присвячено багато досліджень таких вчених, як В. Андрейцев, А. Гетьман, Б. Гурней, І. Дмитренко, В. Костицький, М. Малишко, В. Попов, І. Радик, С.Разметаєв, К. Рябець, Г. Тищенко, Ю. Шемчушенко, М. Шульга, В. Янчук та ін.

Із розвитком системи менеджменту, державного управління, нових задач і процесів з'являється необхідність уніфікації існуючих і пошуку

нових функцій органів управління з перспективними дослідженнями в цьому напрямі.

Метою статті є уніфікація функцій державного управління у сфері охорони довкілля. Для досягнення поставленої мети передбачено виконання таких завдань:

- визначити зміст управління у сфері охорони довкілля;
- проаналізувати різні підходи у поділі функцій управління в науковій літературі;
- визначити ключові аспекти українського законодавства щодо охорони довкілля та функцій управління в цій сфері;
- охарактеризувати функції державного управління у сфері охорони довкілля для можливості їх уніфікації.

Виклад основного матеріалу. Зміст управління в секторі охорони довкілля передбачає низку управлінських функцій, які слід поділити на загальні, такі як прогнозування, планування, координація, організація, екологічний контроль, нагляд, облік, і спеціальні, такі як стандартизація, нормування, видача ліцензій, ліміти на природокористування, екологічні моніторинги тощо.

Через виконання функцій органи державного управління виконують завдання та досягають поставлених цілей. На думку А. Гетьмана, зміст функцій управління в охороні довкілля ґрунтується на соціальних, екологічних і наукових вимогах [5, с. 43]. На думку сучасного французького спеціаліста у галузі теорії управління Б. Гурнея, термін «завдання» є синонімічним терміну «функція» [2, с. 31].

Таким чином, діяльність органу управління у системі охорони довкілля складається з багатьох функцій, оскільки вони виникають із величезної кількості завдань у процесі роботи. Перелік завдань процесу управління має тенденції постійної зміни – звуження та розширення.

Наукова література передбачає різні підходи у поділі функцій управління. Зокрема, виділяють такі функції, як:

- організаційна;
- попереджувально-охоронна;
- інші (екологічна стандартизація, нормування) [6, с. 185].

Слід виділити функції екологічного планування, прогнозування та програмування у сфері охорони довкілля. Екологічне прогнозування та планування здійснюють у різних формах. Основними з них є проектна територіально-планувальна та комплексно-програмна.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» детально не визначені поняття і зміст цих функцій. Закон передбачає лише необхідність розробки державних екологічних програм (ст. 6), а також короткострокове та довгострокове прогнозування змін навколишнього природного середовища (ст. 22) [10].

Сьогодні прогнозування забезпечується через екологічний моніторинг і спеціальні дослідження, в основі яких лежать перспективи розвитку екосистем. Екологічне ж планування реалізують у межах екологічних програм розвитку. Програмування забезпечується розробкою комплексу заходів через побудову ієрархічної системи мети та завдань.

Екологічна програма є комплексом взаємоузгоджених заходів, спрямованих на підвищення екологічних стандартів екологічних систем і суспільства. Державна екологічна програма – це єдина політика в галузі охорони довкілля, яка реалізовується за допомогою відповідних регіональних і місцевих екологічних програм [13, с. 91].

Якісне і своєчасне планування забезпечує раціональність використання й охорону природного ресурсного потенціалу. Планування здійснюється на всіх рівнях – від підприємства до країни загалом.

Однією з функцій управління у сфері охорони довкілля є нагляд і контроль. За допомогою контролю підвищується ефективність інших функцій управління. Контроль передбачає втілення в життя законів і правових актів, спрямованих на забезпечення раціонального

природовикористання й охорони довкілля, дає можливість виокремити прогалини в правовому середовищі, недоліки в організації робочих процесів, пов'язаних із охороною довкілля [3, с. 109].

Функція екологічного контролю передбачає діяльність уповноважених органів виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення дотримання вимог законодавчої бази щодо охорони довкілля. Залежно від системи органів, що здійснюють екологічний контроль, виділяють державний, відомчий, виробничий і громадський [12, с. 119].

Так, наприклад, державний контроль передбачає виконання надвідомчих завдань через забезпечення дотримання вимог екологічного. Виробничий же контроль ґрунтується на перевірці дотримання екологічних вимог на конкретному виробництві.

Функція координації у сфері охорони довкілля передбачає забезпечення відповідності дій згідно з вимогами екологічної безпеки регіону й узгодження зусиль громадян, бізнесу та держави у досягненні мети та завдань [1, с. 255].

Одна з надважливих функцій державного управління в галузі охорони довкілля – це державний облік. Державний облік є хронологічним, систематичним або комбінованим нагромадженням, групуванням та узагальненням інформації щодо стану навколишнього середовища, динаміки його змін, джерел впливу [4, с. 211].

Облік ресурсів у сфері охорони довкілля включає:

- земельний кадастр;
- облік води та водний кадастр;
- облік і кадастр у рослинному світі;
- облік лісів і лісовий кадастр;
- облік і кадастр родовищ, запасів і проявів корисних копалин;
- кадастр у тваринному світі, об'єктів природно-заповідного фонду та територій;
- облік у секторі охорони атмосферного повітря.

Важливою функцією органів державного управління у сфері охорони довкілля є функція екологічного моніторингу (спостереження, збір, обробка, передача, збереження й аналіз інформації щодо стану довкілля з одночасним прогнозуванням його змін і розробкою науково-обґрунтованих рекомендацій, які необхідні у прийнятті рішень).

Залежно від функціонального призначення виділяють три основні види моніторингу:

- загальний (або стандартний);

- оперативний (або кризовий);
- фоновий (або науковий) [8, с. 79].

Загальний моніторинг є системою систематичних спостережень, які направлені на стандартні параметри навколишнього середовища (ґрунтується на вивченні фактичного екологічного стану з виробленням і прийняттям рішень щодо ефективнішого використання й охорони довкілля).

Оперативний моніторинг є системою, яка передбачає додаткові спостереження (в її основі – кількісні та якісні параметри навколишнього середовища, які мають підвищений ризик).

Фоновий моніторинг є системою систематичних спостережень за природними ресурсами, об'єктами та системами, котрі не мають прямого антропогенного впливу (має на меті одержання інформації для подальшої оцінки зміни стану природних об'єктів внаслідок промислової та господарської діяльності).

Система державного екологічного моніторингу має декілька рівнів:

- національний (територія країни);
- регіональний (адміністративно-територіальна одиниця);
- локальний (окремий господарський об'єкт).

Важливою функцією у системі охорони довкілля є проведення екологічної експертизи. Екологічна експертиза передбачає науково-практичну діяльність державних органів, різних еколого-експертних формувань. В її основі лежить проведення екологічних досліджень, аналіз та оцінка передпроектних і проектних об'єктів.

Екологічна експертиза відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу» характеризується:

- визначенням ступеня екологічного ризику і безпеки діяльності;
- організацією комплексної обґрунтованої оцінки об'єктів експертизи;
- встановленням відповідності об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства;
- оцінкою впливу діяльності об'єктів експертизи на стан середовища;
- оцінкою ефективності, повноти, обґрунтованості та достатності заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- підготовкою об'єктивних та обґрунтованих висновків екологічної експертизи [9].

Функція стандартизації і нормування в системі охорони довкілля передбачає аналіз діяльності органів влади, яка спрямована на забезпечення єдиних вимог, правил і нормативів у викорис-

танні природних ресурсів. Екологічний стандарт є сукупністю науково обґрунтованих нормативно-технічних документів, що включають екологічні вимоги та правила, обов'язкові для виконання. Основна мета екологічних стандартів ґрунтується на визначенні понять і термінів, що використовуються в екологічній діяльності:

- режим використання та відтворення природних ресурсів;
- методи контролю за станом навколишнього природного середовища;
- заходи щодо запобігання негативного впливу забруднення природного середовища [11, с. 64].

Екологічним нормативом є сукупність встановлених державними органами гранично допустимих показників можливого впливу на стан навколишнього природного середовища.

Нормативи направлені на:

- екологічну безпеку;
- гранично допустимі викиди в навколишнє природне середовище.

Така важлива функція, як лімітування, у сфері охорони довкілля є фактичним проявом функції нормування та здійснюється для формування обмежень, насамперед, у використанні природних ресурсів. Ліміти, зазвичай, визначаються органами влади, що видають ліцензії в системі природокористування. Ліцензування в галузі охорони довкілля ґрунтується на видачі або анулюванні органами влади відповідних документів (дозволів, ліцензій), які юридично засвідчують право суб'єкта на здійснення діяльності [7, с. 101].

Висновки і пропозиції. Слід відзначити, що дослідження дає змогу зробити висновок про складність і різноманітність функцій державного управління у сфері охорони довкілля, які визначають основні напрями діяльності відповідних спеціалізованих органів, що здійснюють управління в цій сфері. Реалізація цих функцій спрямована на забезпечення цілеспрямованих, організованих і регулюючих впливів відповідних суб'єктів державного управління на сферу охорони довкілля.

Основними напрямками здійснення таких функцій є: охорона довкілля; екологічна безпека; природокористування. У широкому розумінні діяльність спеціалізованих органів у цій сфері полягає у здійсненні конкретних дій на користь охорони навколишнього природного середовища на основі законодавчо визначених правил і норм. Уніфікація визначених функцій

управління у сфері охорони довкілля відкриває спектр нових перспективних досліджень у цьому напрямі, які мають бути спрямовані на розкриття нових функцій згідно з новопоставленими завданнями.

Список використаної літератури:

1. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навчальний та науково-практичний посібник. Київ : Знання–Прес, 2002. 332 с.
2. Гурней Б.И. Основы управления. Москва, 1987. 117 с.
3. Дмитренко І.А. Екологічне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
4. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю.С.Шемчушенка. Київ : Юридична думка, 2005. 848 с.
5. Екологічне право України : підручник / В.К. Попов, А.П. Гетьман, С.В. Разметаєв та ін. ; за ред. В.К. Попова, А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2001. 480 с.
6. Екологічне право України : підручник / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін. ; за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Харків : Право, 2005. 381 с.
7. Костицький В.В. Організаційно-правовий механізм регулювання в галузі охорони довкілля. Київ : ЗАТ «Ніч-ЛАВА», 1997. 120 с.
8. Малишко М.І. Екологічне право України : навчальний посібник / за ред. В.З. Янчука. Київ : Вид. Дім «Юридична книга», 2001. 391 с.
9. Про екологічну експертизу : Закон України від 09 лютого 1995 р. № 45/95-В. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>.
10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
11. Радик І.Л. Правові проблеми екологічного ліцензування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2001.
12. Рябець К. Адміністративно-правове регулювання навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів: актуальні проблеми. *Право України*. 2006. № 3. С. 97–100.
13. Тищенко Г.В. Екологічне право : навчальний посібник. Київ : ТП Пресс, 2003. 256 с.

Пугач А. Н. Функции государственного управления в сфере охраны окружающей среды

Определено содержание управления в сфере охраны окружающей среды; проанализированы различные подходы в разделе функций управления в научной литературе; определены ключевые аспекты украинского законодательства по охране окружающей среды и функций управления в данной сфере; охарактеризованы существующие функции государственного управления в сфере охраны окружающей среды для возможности их унификации.

Ключевые слова: государственное управление, экологическая безопасность, охрана окружающей среды, сфера, функция.

Puhach A. M. Functions of state governance in the field of environmental protection

The content of management in the field of environmental protection is determined; various approaches in the division of functions of management in the scientific literature are analyzed; the key aspects of the Ukrainian legislation on environmental protection and management functions in this area are determined; the existing functions of state governance in the field of environmental protection for the possibility of their unification are described.

Key words: state governance, ecological safety, environmental protection, sphere, function.

УДК 351.84(477)+339.923:061.1ЄС

Т. В. Салькова

викладач кафедри філософії і соціально-гуманітарних дисциплін
Чернігівського національного технологічного університету

ЕТАПИ РОЗВИТКУ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВЕКТОР

У статті розглянуто правові механізми пенсійного забезпечення в Україні. Проаналізовано етапи розвитку пенсійної системи, охарактеризовано модель пенсійної системи та визначено подальші вектори пенсійної реформи в Україні в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: євроінтеграційний вектор, пенсійна система, пенсійна реформа, солідарна система пенсійного забезпечення, накопичувальна пенсійна система, недержавне пенсійне забезпечення, стратегія, концепція, систематизація пенсійного законодавства.

Постановка проблеми. Підписавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Україна отримала інструмент і дорозгоказ для проведення реформ [1]. На виконання Угоди укладена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», мета якої – впровадження в Україні європейських стандартів життя. Задля руху вперед виділяються такі вектори, як вектор безпеки, де особлива увага приділяється безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів і промислових товарів; вектор відповідальності, де пріоритетними є реформа системи соціального захисту населення, в т. ч. і пенсійна реформа, та інші вектори [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Етапи розвитку пенсійної системи в Україні висвітлено у роботах Н. Борецької, О. Коваль, О. Линдюк, Е. Лібанова, М. Папієва, Б. Сташківа, В. Скуратівського, В. Толуб'яка, А. Халецької, П. Шевчука, Л. Шумної, М. Шумила, Н. Хуторян та ін. Проте складність і багатогранність питань, пов'язаних із пенсійним забезпеченням, потребують уваги для проведення дослідження з метою розроблення пропозицій щодо подальшого впровадження пенсійних реформ.

Метою статті є аналіз етапів розвитку пенсійної системи в Україні, визначення напрямів подальшого удосконалення пенсійної системи в Україні в контексті євроінтеграційного вектора.

Виклад основного матеріалу. Пенсійна система в Україні переживає певні етапи розвитку, з якими пов'язані реформи модернізації державного управління пенсійною системою

в Україні. Н. Мартиненко пропонує таке визначення поняття «розвиток пенсійної системи України»: сукупність послідовних комплексних, багаторівневих і змістовних перетворень, спрямованих на правове, економічне й організаційне реформування ключових інституційних основ пенсійної системи, якісне оновлення внутрішньосистемних відносин тріади «державна – бізнес – громадянське суспільство», що має на меті удосконалення всієї сукупності реалізації пенсійних прав громадян [3, с. 59]. А тому хронологічний огляд тенденцій розвитку правового регулювання пенсійної системи є актуальним. В Україні можна виділити чотири етапи реформування пенсійної системи з часу проголошення незалежності України. Розглянемо їх.

Перший етап (1991–2003 рр.). Становлення та розвиток пенсійної системи України регулюється Законом України «Про пенсійне забезпечення» від 04 листопада 1991 р., відповідно до якого солідарна модель пенсійної системи функціонувала за розподільчим принципом, нарахування пенсій проводилося диференційовано залежно від заробітної плати у період трудової діяльності та тривалості трудового стажу. Вона регулювала призначення пенсій за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника, соціальні пенсії, за вислугу років і пенсії на пільгових умовах.

Державне управління в пенсійній сфері було направлено на розширення вже наявних і впровадження нових пільг, зокрема: передбачено спеціальні пенсії з вигіднішими умовами для державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, народних депутатів і їхніх помічників, наукових і науково-педагогічних працівників, журналістів, суддів, прокурорів

тощо. Ці умови стосувалися зниження пенсійного віку, зменшення тривалості трудового стажу, підвищення граничного розміру пенсій. Такі пільгові умови призвели до того, що розміри призначених пенсій були у 10–15 разів вищі за ті, що призначалися відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення». Таким чином, порушувався принцип соціальної справедливості. Спостерігалось зростання числа пенсіонерів, котрі мали право на дострокове призначення пенсії. Якщо у 1971 р. достроково було надано пенсію 7% пенсіонерів, у 1990 р. – 15%, то у 1997 р. ця цифра становила 28% [4].

У солідарній системі в цей період відбувається диференціація пенсійного забезпечення на загальне та спеціальне на підставі специфіки трудової діяльності.

Проблема дефіциту вирішувалася через регулювання максимального розміру пенсії, переважна більшість пенсіонерів одержували приблизно однакову суму, розмір якої визначався наявністю коштів у Пенсійному фонді. У другій половині 1990-х, коли Пенсійний фонд було включено до державного бюджету, утворилася заборгованість із виплати пенсій, яка досягла максимуму у 1999 р. (понад 2 млрд грн за середнього розміру пенсії в 60,7 грн), у деяких регіонах пенсії не платилися по півроку. З поживавленням економіки заборгованість з виплати пенсій було ліквідовано, але розмір пенсій залишався вкрай низьким [5].

У 1993 р. Верховна Рада України прийняла Концепцію соціального забезпечення населення України, де вперше було визначено комплексну реформу системи соціального забезпечення, а у 1998 р. був прийнятий Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», відповідно до якого визначалися принципи, правові, фінансові й організаційні механізми запровадження загальнообов'язкового державного соціального страхування, в т. ч. і пенсійного.

Основний Закон України закріпив у 1996 р., що громадяни мають право на соціальний захист, який включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджет-

них та інших джерел соціального забезпечення; пенсії та соціальні виплати, які є основним джерелом існування особи, мають бути не нижчими за прожитковий мінімум, встановлений законом.

Основні заходи щодо реформування системи пенсійного забезпечення визначалися Указом Президента України від 13 квітня 1998 р. № 291/98 «Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні», де було поставлено завдання переходу до трирівневої пенсійної системи, оскільки за монополії державної солідарної системи питання гідного пенсійного забезпечення громадян не можна було вирішити.

Згодом у Посланні Президента України до Верховної Ради та Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1-14/1349 «Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України» було визначено, що пенсійна реформа мала здійснюватися на системних засадах, перевірених досвідом інших країн та адаптованих до українських умов. Окреслено шляхи пенсійної реформи у контексті соціально-економічних перетворень щодо створення системи інвестування пенсійних коштів і поєднання пенсійної і податкової реформ. Передбачалися три етапи пенсійної реформи: I етап 2001–2002 рр. – створення організаційно-правових та економічних засад пенсійної реформи і реформування солідарної системи, II етап 2003–2004 рр. – запровадження добровільної системи пенсійного забезпечення, III етап 2005–2009 рр. – запровадження обов'язкової накопичувальної системи [6]. Отже, до 1 січня 2004 р. в Україні діяла державна система пенсійного забезпечення, яка виявилася нестабільною і неефективною. Основними недоліками цього періоду є: низький рівень пенсійного забезпечення, соціальна несправедливість; вплив демографічних чинників, наявність заборгованості з виплати пенсій. Таким чином, необхідно було проведення державних заходів для вирішення проблем у пенсійній сфері.

Другий етап (2004 – вересень 2011 рр.). У 2004 р. запроваджено в Україні трирівневу пенсійну систему відповідно до міжнародних стандартів і досвіду розвинених країн, оскільки набули чинності два пенсійні закони – «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення». Нова пенсійна система складається з трьох рівнів: перший рівень – солідарна система, другий рівень – накопичувальна система,

третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення.

Збережено раніше встановлений в Україні пенсійний вік – для чоловіків – 60 років, для жінок – 55. Визначено мінімальний страховий стаж, який дає право на призначення пенсії за віком у солідарній системі – 5 років. Встановлено мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 25, а у жінок – 20 років страхового стажу у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, котрі втратили працездатність [7]. На цьому етапі основними нововведеннями у солідарній системі пенсійного забезпечення були:

- перехід від пенсійного забезпечення до системи пенсійного страхування;
- встановлено новий механізм залежності розміру пенсії від тривалості страхового стажу та розміру заробітку, обчислення страхового стажу із введенням коефіцієнта страхового стажу, а також заробітку для нарахування пенсії з урахуванням коефіцієнта заробітної плати, знято максимальне обмеження розміру пенсій;
- запроваджено нарахування пенсій на підставі даних системи персоніфікованого обліку;
- розмежування пенсійних програм за джерелами фінансування (надбавки, підвищення і доплати до пенсій виплачуються з визначенням відповідних джерел);
- виплата соціальних пенсій переведена у систему державної соціальної допомоги та ін.

Правовий механізм регулювання пенсійних відносин визначив на багато років Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», хоча продовжує діяти і Закон України «Про пенсійне забезпечення», який регулює призначення пенсій на пільгових умовах і за вислугою років, але одним із завдань пенсійної реформи була уніфікація умов призначення пенсій, проте ухвалити один закон із загальними умовами для призначення пенсій на цьому етапі не вдалося. Прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначило структуру загальної пенсійної системи, натомість система спеціального пенсійного законодавства не зазнала жодних змін. Погоджуємося з думкою М.М. Шумили, що «реформування» пенсійного законодавства загальної та спеціальної пенсійної систем відбувається автономно, хоча такі кроки є неприйнятними [8, с. 106].

Стратегія розвитку пенсійної системи, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 р. № 525-р, була

направлена на розбудову трирівневої пенсійної системи, але залишилася нереалізованою і втратила чинність після прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи» № 1224 від 14 жовтня 2009 р. Етапи реалізації пенсійної реформи у Концепції були розраховані на 2010–2017 рр. Для забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи необхідне: забезпечення соціальної справедливості у солідарній пенсійній системі, формування ефективної, надійної системи недержавного пенсійного забезпечення; удосконалення та спрощення механізму функціонування і забезпечення зрозумілості пенсійної системи для громадян і роботодавців; забезпечення громадського контролю за функціонуванням Пенсійного фонду України [9].

У Програмі економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», розроблений і схвалений Комітетом з економічних реформ при Президенті України, метою реформи пенсійної системи є посилення соціального захисту осіб, які втратили працездатність, забезпечення гідного рівня їх життя шляхом стійкого розвитку пенсійної системи. Для цього передбачалося стабілізувати солідарну пенсійну систему, запровадити загальнообов'язкове накопичувальне й розвивати добровільне накопичувальне пенсійне страхування, а також поліпшити адміністрування пенсійної системи [10].

Другий етап пенсійної реформи був направлений на розбудову трирівневої пенсійної системи, але так і залишився не впровадженим.

Третій етап (жовтень 2011–2014 рр.). Восени 2011 р. набрав чинності Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [11]. Це перший закон, яким було зроблено спробу провести реформу обох пенсійних систем – і загальної, і спеціальної. Метою цього закону було створення умов для подальшого удосконалення системи пенсійного забезпечення та повноцінного впровадження багаторівневої пенсійної системи в Україні. Законом передбачено здійснити низку заходів щодо збалансування солідарної системи пенсійного страхування у середньостроковій перспективі та визначити параметри функціонування обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування.

Вищезазначеним законом запроваджено такі заходи:

- встановлено максимальний розмір пенсії, який не може перевищувати 10 прожиткових мінімумів, установлених для осіб, котрі втратили працездатність;
- підвищено страховий стаж для одержання пенсії за віком з 5 до 15 років;
- підвищено нормативну тривалість страхового стажу для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі для жінок з 20 до 30 років і для чоловіків з 25 до 35 років;
- переглянуто пенсійний вік для жінок, які отримують пенсію відповідно до загального закону, з 55 до 60 років починаючи з 1 вересня 2011 р., поступово збільшуючи його на 6 місяців кожного року протягом 10 років;
- запроваджено обмеження для спеціальних пенсій (підвищення пенсійного віку для чоловіків – державних службовців до 62 років, зменшено з 90% до 80% заробітну плату, а згодом і до 70%, яка є базою для нарахування цих пенсій; збільшено тривалість періоду, який береться для обчислення заробітку під час призначення спеціальних пенсій, з 24 до 60 місяців) та ін.

Заходи реформи-2011 дали змогу зменшити кількість нових пенсіонерів за віком і кількість пенсіонерів загалом, але не змогли зупинити зростання обсягу пенсійних видатків і дефіциту Пенсійного фонду.

Четвертий етап (2015 р. – дотепер). Гостра економічна криза, посилена напруженою військово-політичною ситуацією, спонукала до запровадження режиму жорсткої економії та консолідації соціальних видатків [12]. У рамках пенсійної системи значна кількість заходів була спрямована на обмеження можливостей раннього виходу на пенсію:

- скасовано дострокові пенсії для безробітних, зареєстрованих у Державній службі зайнятості, яким із моменту звільнення до досягнення пенсійного віку залишилося не більше 1,5 року;
- скорочено перелік виробництв, професій, посад, зайнятості у яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 461 [13];
- для спеціальних пенсій зменшено до 60% заробітну плату, що є базою для нарахування цих пенсій (Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р.), а надалі скасовано спеціальний режим

пенсій, оскільки запроваджено єдині підходи для призначення пенсій із 01 січня 2018 р. відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03 жовтня 2017 р [14];

- встановлено обмеження мінімального віку та розпочато поступове підвищення професійного страхового стажу, необхідного для виходу на пенсію за вислугу років;

– оподаткування призначених пенсій, замороження індексації пенсій, осучаснення пенсій тощо.

Процес реформування пенсійної системи України триває. Аналіз текстів документів, а саме Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» [15], Програма діяльності Кабінету Міністрів України [16], Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 р. [17] дає підстави стверджувати, що заходи державного управління у сфері пенсійного забезпечення направлені на європейські стандарти розбудови трирівневої пенсійної системи. Так, подано проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування» від 10 липня 2017 р. № 6677 [18], триває робота з фінансової стабільності та підвищення прозорості діяльності Пенсійного фонду, а також оптимізації адміністративних видатків.

Висновки і пропозиції. На цьому етапі розвитку пенсійної системи в Україні є необхідність систематизації пенсійного законодавства у єдиному нормативно-правовому акті, який об'єднає всі чотири етапи проведення пенсійної реформи в Україні: 1991–2003 р., 2004 – вересень 2011 р., жовтень 2011 – 2014 р. та реформи 2015–2019 рр. Нині функціонує солідарна пенсійна система, накопичувальну складову частину так і не запроваджено, а третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення – розвивається дуже повільно у зв'язку з економічними кризами. Також необхідно розробити Стратегію розвитку моделі державного управління пенсійної системи в Україні, визначивши інституційну структуру державного управління пенсійної системи (в т. ч. і накопичувальної пенсійної системи), де окреслити цілі, функції, оцінку, аналіз і контроль управлінської діяльності пенсійної системи в Україні з урахуванням європейського досвіду.

Список використаної літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Мартиненко Н. Розвиток пенсійної системи України: поняття та сутність. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3 (34). С. 55–61.
4. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту в Україні : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 663 с.
5. Ткаченко Л. Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні. 2018. Фонд імені Фрідріха Еберта. Представництво в Україні. С. 40. URL: [Desktop/2%20раздел/14044.pdf](https://www.friedrich-eberth-foundation.org/ukraine/2020/04/14/penziynna-sistema-ta-penziynna-reforma-v-ukrayini).
6. Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України : Послання Президента України до Верховної Ради та Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1-14/1349. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n1_14100-01.
7. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України № 1058-IV від 09 липня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
8. Пенсійні правовідносини в Україні : монографія. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2013. 276 с.
9. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1224 від 14 жовтня 2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1224-2009-%D1%80>.
10. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
11. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України № 3668-VI від 08 липня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>.
12. Ткаченко Л. Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні. 2018. Фонд імені Фрідріха Еберта. Представництво в Україні. С. 40. URL: [Desktop/2%20раздел/14044.pdf](https://www.friedrich-eberth-foundation.org/ukraine/2020/04/14/penziynna-sistema-ta-penziynna-reforma-v-ukrayini).
13. Про затвердження списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятості в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах : Постанова Кабінету Міністрів України № 461 від 24 червня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2016-%D0%BF>.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України № 2148-VIII від 03 жовтня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>.
15. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році : Послання Президента України до Верховної Ради України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-49726>.
16. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 294 від 14 квітня 2016 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu>.
17. Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 672-р від 14 вересня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80>.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : Закон України № 6677 від 10 липня 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62218.

Салькова Т. В. Этапы развития пенсионной системы в Украине: евроинтеграционный вектор

В статье рассмотрены правовые механизмы пенсионного обеспечения в Украине. Проанализированы этапы развития пенсионной системы, охарактеризована модель пенсионной системы и определены дальнейшие векторы пенсионной реформы в Украине в условиях евроинтеграции.

Ключевые слова: евроинтеграционный вектор, пенсионная система, пенсионная реформа, солидарная система пенсионного обеспечения, накопительная пенсионная система, негосударственное пенсионное обеспечение, стратегия, концепция, систематизация пенсионного законодательства.

Salkova T. V. Stage of pension development in Ukraine: euro-integrated vector

The article deals with legal mechanisms of pension provision in Ukraine. The stages of development of the pension system are analyzed, the model of the pension system is characterized and the further vectors of pension reform in Ukraine in the conditions of European integration are defined.

Key words: *euointegration vector, pension system, pension reform, solidarity system of pensions, accumulative pension system, non-state pension provision, strategy, concept, systematization of pension legislation.*

УДК 351.854

Г. М. Чирва

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки та соціально-поведінкових наук
Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз основної проблематики функціонування закладів вищої освіти та впливу держави на їхню діяльність. Проведено аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти. Зазначено органи державної влади, що регулюють та впливають на діяльність закладів вищої освіти. Привернуто увагу до основного нормативно-правового документу, що регулює сферу вищої освіти, – Закону України «Про вищу освіту». На основі аналізу нормативно-правової бази було сформовано таблицю нормативно-правових актів, що регламентують сферу вищої освіти та діяльність закладів вищої освіти. У процесі дослідження запропоновано імплементацію державними органами влади своїх владних повноважень, керуючись нормативно-правовою базою щодо функціонування закладів вищої освіти. Сформульовано модель реалізації державної політики стосовно закладів вищої освіти. Зроблено висновки відносно нормативно-правового забезпечення закладів вищої освіти, де суб'єктом виступають державні органи влади, як на місцевому, так і на національному рівні.

Ключові слова: нормативно-правова база, вища освіта, заклади вищої освіти, державні органи влади, громадськість, міжнародна спільнота.

Постановка проблеми. Розвиток вищої освіти є пріоритетним у державній політиці. Заклади вищої освіти мають особливий статус та пильну увагу не тільки з боку державних органів влади та громадськості, але й з боку міжнародної спільноти. Завдяки закладам вищої освіти формується майбутній кадровий резерв України, але, незважаючи на надання певної автономії закладам вищої освіти, регулювання з боку держави має бути обов'язковим. Вдала реалізація державних замовлень забезпечує соціальний та економічний розвиток країни. Розроблено низку нормативно-правових документів, що встановлюють основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти. Але якісне виконання нормативно-правових актів насамперед має контролюватися не тільки державою, але й громадськістю, тоді як міжнародна спільнота (зокрема, організації, до яких входять заклади вищої освіти, та органи, що регулюють сферу вищої освіти в певних територіальних об'єднаннях закордонних країн) відстежує якість освіти та загальне дотримання вимог чинного законодавства та їх відповідність загальносвітовим тенденціям. Наразі в нашому дослідженні основним вектором

є визначення базового підґрунтя щодо функціонування закладів вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням нормативно-правової бази, що забезпечує функціонування закладів вищої освіти, присвячено праці таких науковців: В. Бахрушина, Є. Краснякова, О. Козієвської, В. Лугового, Т. Лукіної, Ю. Молчанової, Л. Прокопенка, Н. Протасової та ін. Згідно з науковими поглядами О. Поступної, державна політика в освіті має бути передусім джерелом постійних змін з метою покращення функціонування закладів вищої освіти. Щодо особливостей вищої освіти в Україні, то це питання розглянули в наукових працях: Ю. Богач, Т. Боголіб, Є. Бойко, О. Василик, Д. Грішнова, Б. Данилишин, К. Грищенко, М. Євнух, В. Євтушевський, С. Єрохін, І. Каленюк, В. Кремень, К. Корсак, В. Куценко, В. Луговий, С. Михаць, О. Навроцький, Ю. Ніколенко, С. Ніколаєнко, В. Огаренко, К. Павловський, К. Павлюк, О. Поліщук, О. Сидоренко, А. Чухно, Г. Штейн, В. Юхименко, В. Яблонський та інші. Тому варто зосередити увагу на практичній імплементації нормативно-правової бази, яка мала певні законодавчі поправки та зміни, що забезпечує функціонування закладів вищої освіти в Україні.

Метою статті є дослідження нормативно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти та розроблення моделі реалізації державної політики стосовно закладів вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правова база України є базисом не тільки регулювання діяльності закладів вищої освіти всіх форм власності, але й визначає рівень фінансування сфери вищої освіти як взагалі, так і окремого закладу вищої освіти державної форми власності. Зокрема, до нормативно-правових актів, які регулюють сферу вищої освіти, варто віднести: укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази та інші підзаконні нормативні акти Міністерства освіти і науки України, Міністерства економіки і торгівлі України, Міністерства фінансів України, нормативні акти місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Для того щоб змінити функціонування закладів вищої освіти та з метою оптимізації їхньої діяльності, варто спиратися на: Конституцію України, доктрини, програми, стратегії, а також прямі норми рамкового Закону про освіту; правове забезпечення механізмів розвитку освіти. До основних документів, що регулюють діяльність закладів вищої освіти, варто віднести Конституцію України [1], Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») [2], Національну доктрину розвитку освіти [3]. Але на функціонування закладів вищої освіти впливає не лише чинне законодавство, але й виконання Болонських домовленостей. Зокрема, їх виконання розпочинається з прийняття наказу МОН «Про затвердження Програми дій щодо реалізації положень Болонської декларації в системі вищої освіти і науки України на 2004–2005 роки». Але, незважаючи на виконання основних положень щодо кредитно-модульної системи, «рівень знань студентів в Україні став значно нижчим, проте вчитися стало складніше». Варто підкреслити, що заклади вищої освіти насамперед забезпечують як економічний потенціал країни, так і рівень соціальних та політичних відносин [4].

Вектор реалізації державної політики по відношенню до функціонування закладів вищої освіти в Україні спирається на освітню реформу, що була розпочата у 2014 р., а саме із затвердження нової редакції Закону України «Про вищу освіту». Даний закон спрямований на імплементацію заходів щодо наближення української сфери вищої освіти до сучасних

європейських стандартів. Програмним документом освітнього середовища стало прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна–2020». Основними показниками даної програми мають стати такі показники діяльності закладів вищої освіти: 75 відсотків випускників загальноосвітніх навчальних закладів володітимуть щонайменше двома іноземними мовами; як держава-учасниця міжнародного дослідження якості освіти PISA Україна має увійти до 50 кращих держав-учасниць. Також значно вплинуло на функціонування закладів вищої освіти укладання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, згідно з якою учасники забезпечують: реформування вищої освіти; зближення у сфері вищої освіти в межах Болонського процесу; підвищення якості та важливості вищої освіти; поглиблення співробітництва між закладами вищої освіти; розширення можливостей закладів вищої освіти; активізації мобільності студентів і викладачів [5].

Основним документом, що регулює сферу вищої освіти, є Закон України «Про вищу освіту», згідно з яким основними функціями державної політики є сприяння: сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя; доступності вищої освіти; незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім закладів вищої духовної освіти); міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України у Європейській простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи; державної підтримки підготовки фахівців із вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної, мистецької та педагогічної діяльності; державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг зі сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів закладам вищої освіти, що провадять таку діяльність; здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти; відкритості формування структури й обсягу освітньої та професійної підготовки фахівців із вищою освітою.

Центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки є Міністерство освіти і науки України. Вектором діяльності даного органу

є координація таких видів діяльності: Атестація щодо вільного володіння українською мовою, вступні компанії до закладів вищої освіти, робота з іноземними студентами, робота з внутрішньо переміщеними особами, визначення квот прийому іноземних студентів, контроль за реалізацією дистанційної освіти, пільгова політика. Якщо ширше окреслити діяльність Міністерства освіти і науки України, то варто додати таке: забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також здійснення державного контролю за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Також одну з важливих ролей у державній політиці щодо функціонування закладів вищої освіти відіграє місцеве самоврядування. До основних компетенцій місцевого самоврядування варто віднести забезпечення виконання державних програм у сфері вищої освіти, зокрема, визначення релевантної кількості спеціалістів на місцях і внесення даних до центральних органів влади, на основі чого формується державна політика у сфері освіти і науки, пропозицій щодо обсягу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Одна з важливих функцій, яку виконує місцеве самоврядування, полягає в захисті працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, а також сприяє працевлаштуванню випускників закладів вищої освіти. Політика державного контролю, з одного боку, сприймається як позитивно, так і негативно, зокрема в умовах значної лібералізації галузі освіти [6].

Важливого значення в умовах сьогодення набуває дистанційне навчання, зокрема віртуальні відносини між «віртуальним» викладачем і «віртуальним» студентом. Тому є певні вимоги до навчального процесу та навчального навантаження, що регулюються нормативно-правовими актами. Часткові зміни провадження навчального процесу є недоречними, внаслідок чого лише буде спостерігатися гальмування розвитку освіти. До основних вимог реалізації дистанційного навчання у вищому навчальному закладі варто віднести: оптимізацію змісту навчальних курсів; розроблення технологій навчання; створення системи контролю.

Питання дистанційної освіти має вже певні напрацювання, які пов'язані з проблемами інформатизації, що були в 90-х роках минулого століття (Указ Президента України «Про державну політику інформатизації України» (1993 р.), а також Постанова Кабінету Міністрів України «Питання інформатизації» (1994 р.). На початку березня 2000 року було створено Українську асоціацію дистанційної освіти (УАДО), учасниками якої стали 9 навчальних закладів та інші організації. Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут» запропонував Меморандум про створення інформаційної освітньої мережі «Українська дистанційна освіта» [7].

Наразі заклади вищої освіти перебувають у процесах постійної реорганізації, що вимагає більш ґрунтовних підходів до навчання студентів, для того щоб вони змогли задовольнити ринок праці дипломованими та висококваліфікованими випускниками закладів вищої освіти. Так, згідно з чинним Законом України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII в редакції від 19.01.2019 р., зазначено застосування нового якісного підходу до освітніх послуг у суспільстві, особливо до діяльності ЗВО, існує низка процедур щодо визначення освітньо-кваліфікаційного рівня «Постанови про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти», «Про внесення змін до Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах» та «Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг» [8]. На нашу думку, варто охарактеризувати нормативно-правову базу, що впливає на функціонування закладів вищої освіти в Україні (табл. 1).

У процесі дослідження імплементації державними органами влади своїх владних повноважень, спираючись на нормативно-правову базу щодо функціонування закладів вищої освіти, варто сформулювати модель реалізації державної політики стосовно закладів вищої освіти (рис. 1).

В основі моделі реалізації державної політики закладів вищої освіти покладено реалізацію Закону України «Про вищу освіту», що був описаний раніше у статті, визначено, що державну політику краще за все розподіляти на локальний (місцеве самоврядування) та національний рівні. До локальних функцій варто віднести захист прав та свобод студентської молоді та праців-

**Нормативно-правові акти, що здійснюють регулювання сфери вищої освіти
та діяльності закладів вищої освіти**

Назва документу	Короткий опис
Конституція України (статті 24, 26) [9]	Стаття 24. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Стаття 26. Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України.
Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні (Лісабон, 11 квітня 1997 р.), ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні» від 03.12.1999 р. № 1273-XIV [10]	Сторони цієї Конвенції, усвідомлюючи той факт, що право на освіту є одним із прав людини, і що вища освіта, яка відіграє визначну роль у здобуванні і поглибленні знань, є виключно багатим культурним і науковим надбанням як окремих осіб, так і суспільства.
Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів (Гаага, 5 жовтня 1961 р.). Приєднання України згідно із Законом України «Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів» від 10.01.2002 р. № 2933-III [11]	Ця Конвенція поширюється на офіційні документи, які були складені на території однієї з Договірних держав і мають бути представлені на території іншої Договірної держави. Кожна з Договірних держав звільняє від легалізації документи, на які поширюється ця Конвенція, і які мають бути представлені на її території.
Угода про співробітництво в галузі освіти (Ташкент, 15 травня 1992 р.) [12]	Держави-учасниці гарантують всім особам, що проживають на їхній території, рівні права на освіту та її доступність незалежно від національної приналежності або інших відмінностей. Особи, що постійно проживають на території однієї з держав-учасниць і мають громадянство іншої держави-учасниці, отримують освіту на всіх рівнях, а також учені ступені і звання, на умовах, встановлених для громадян Держави-учасниці, на території якої вони постійно проживають.
Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VII [13]	Цей Закон регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти.
Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII [14]	Цей Закон встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу із закладами вищої освіти на принципах автономії закладів вищої освіти, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях.
Постанова КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» [15]	Затверджує ліцензійні умови провадження освітньої діяльності
Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-VI [16]	Цей Закон визначає правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, та встановлює порядок їх в'їзду в Україну та виїзду з України.
Наказ МОН № 1541 від 01.11.2013 р. (Редакція від 06.10.2017 р., документ з2004-13) Деякі питання організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства [17]	Затверджує такі документи: 1) Порядок організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства; 2) Порядок видачі іноземцям та особам без громадянства запрошень на навчання (стажування) в Україні та їх реєстрації
Постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 р. № 924 «Питання національного інформаційного центру академічної мобільності» [18]	Погодитися з пропозицією Міністерства освіти і науки, молоді та спорту щодо покладення на державне підприємство «Інформаційно-іміджевий центр», що належить до сфери управління Міністерства, функцій національного інформаційного центру академічної мобільності.

Продовження таблиці 1

Наказ Міністерства закордонних справ України від 04.06.2002 р. № 113 «Про затвердження інструкції про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 26 червня 2002 р. за № 535/6823 [19]	Ця Інструкція встановлює порядок учинення консульської легалізації офіційних документів, складених за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, або таких, що від них виходять, як на території України, так і за кордоном. Порядок консульської легалізації офіційних документів установлюється Віденською конвенцією «Про консульські зносини» 1963 року (995_047), міжнародними договорами та чинним законодавством України, а також цією Інструкцією
Наказ Міністерства освіти і науки України «Деякі питання визнання в Україні іноземних документів про освіту» від 05.05.2015 р. № 504, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 27 травня 2015 р. за № 614/27059 [20]	Цим Порядком встановлено процедуру визнання в Україні здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів вищої освіти та/або пройдених періодів навчання з метою забезпечення права громадян, які здобули вищу освіту або пройшли певний період навчання в навчальних закладах інших держав, на продовження навчання та/або провадження професійної діяльності відповідно до законодавства України.

ників освіти, а також забезпечення випускників робочими місцями. До загальнонаціональних задач варто залучити Державні органи, що впливають на регулювання закладів вищої

освіти, а саме: Міністерство фінансів України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, обласні державні адміністрації, Міністерство економіки і торгівлі України, органи

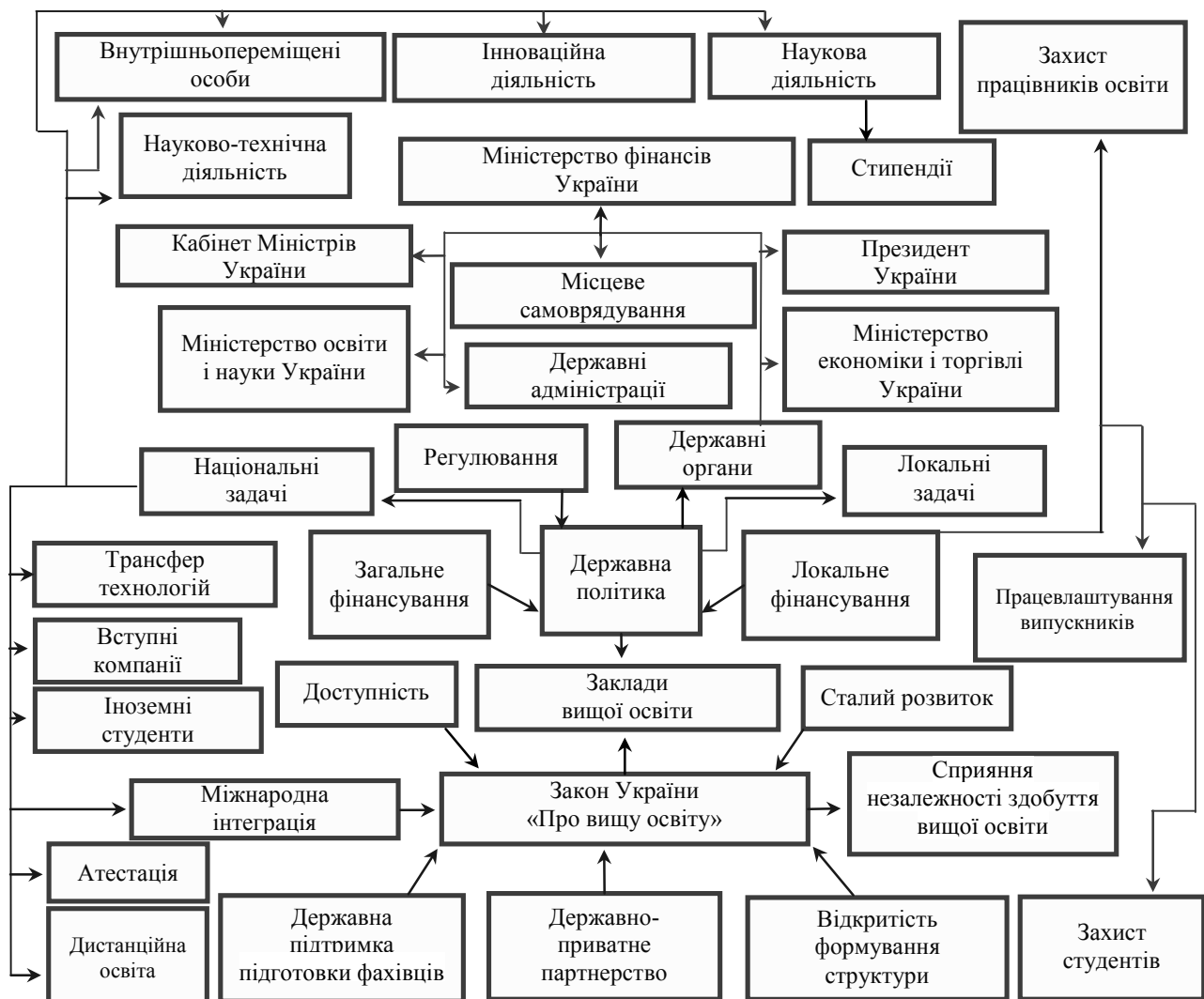


Рис. 1. Модель реалізації державної політики стосовно діяльності закладів вищої освіти

місцевого самоврядування. Основні завдання: підтримка наукової, інноваційної, науково-технічної діяльності, організація стипендіальних програм, вступної кампанії, реалізація прав та свобод іноземних студентів, захист прав внутрішньо переміщених осіб.

Слід також окремо зупинитись на нормативно-правових актах, що регламентують ліцензування та акредитацію закладів вищої освіти, а саме на таких: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. № 978 «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах»; Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187 «Про ліцензійні умови», Постанова Кабінету Міністрів України від 06 листопада 2015 р. № 1151 «Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266», Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 29.11.2011 р. № 1377 «Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 24.12.2003 р. № 847», Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 13.06.2012 р. № 689 «Про затвердження Державних вимог до акредитації напряму підготовки, спеціальності та вищого навчального закладу».

Висновки і пропозиції. Провівши наукове дослідження стосовно основних засад нормативно-правової бази та державних органів влади, було підкреслено важливість функціонування всіх гілок влади, тому що від кожної з них залежить належне функціонування закладів вищої освіти. Зокрема, встановлено, що значний вплив на освітнє середовище в закладах вищої освіти має дотримання основних положень Закону України «Про вищу освіту», мета якого полягає в спрямуванні всіх зусиль для створення конкурентоспроможності закладів вищої освіти на міжнародній арені. Позитивними моментом у внесенні змін до нормативно-правових актів є перехід від вирішення локальних проблем до вирішення загальних із боку державних органів влади, що дозволить краще розмежувати діяльність центральних та місцевих органів влади. Завдяки існуючим нормативно-правовим документам можливо впроваджувати інновації в навчальний процес,

підвищувати якість навчання та реалізовувати потенціал закладів вищої освіти.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. Конституція, Закон від 28 черв. 1996 р. *Офіц. веб-портал ВР України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») : Постанова Кабінету Міністрів України, Програма, Заходи від 3 листоп. 1993 р. № 896. *Офіц. веб-портал ВР України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>.
3. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347/2002. *Офіц. веб-портал ВР України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
4. Денисенко М.П. Вища освіта в Україні: проблеми та перспективи. 2013. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/3819/1/20170104_Denysenko_17-24.pdf.
5. Ніколаєв Є., Длугопольський О. Реформа вищої освіти України: реалізація профільного закону в 2014–2016 рр. (Shadow Report). 2016. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/HE-shadow-report-final-1.pdf>.
6. Кузьмін О.Є., Яструбський М.Я. Державне регулювання діяльності ВНЗ, його значення у забезпеченні поступального розвитку вищої освіти. С. 64.
7. Ястремська С.О. Нормативне і правове забезпечення системи дистанційної освіти в Україні. *Молодий вчений*. 2016. № 12.1. С. 562–566.
8. Волівач А.П. Нормативно-правове забезпечення якості освіти ВНЗ. 2017. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/6765/1/MSIE2017_P234-235.pdf.
9. Конституція України (статті 24, 26). 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні (Лісабон, 11 квітня 1997 року), ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні» від 03.12.1999 р. № 1273-XIV. 1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_308.
11. Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів (Гаага, 5 жовтня 1961 р.). Приєднання України згідно з Законом України «Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів» від 10.01.2002 р. № 2933-III. 2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_082.

12. Угода про співробітництво в галузі освіти (Ташкент, 15 травня 1992 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_135.
13. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VII. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2145-19>.
14. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII. 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
15. Постанова КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності». 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF>.
16. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-VI. 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3929-12>.
17. Наказ МОН № 1541 від 01.11.2013 (Редакція від 06.10.2017 р., документ z2004-13). Деякі питання організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства. 2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2004-13>.
18. Постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 924 «Питання національного інформаційного центру академічної мобільності». 2011. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/924-2011-%D0%BF>.
19. «Про затвердження інструкції про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном» 26 червня 2002 р. за № 535/6823. 2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0535-02>.
20. Деякі питання визнання в Україні іноземних документів про освіту від 27 травня 2015 р. за № 614/27059. 2015. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0614-15/paran9>.

Чирва А. М. Нормативно-правовое регулирование деятельности учреждений высшего образования в Украине

В статье осуществлен анализ основной проблематики функционирования учреждений высшего образования и влияния государства на их деятельность. Проведен анализ нормативно-правового обеспечения деятельности учреждений высшего образования. Обозначены органы государственной власти, которые регулируют и влияют на деятельность учреждений высшего образования. Привлечено внимание к основному нормативно-правовому документу, регулиющему сферу высшего образования, – Закону Украины «О высшем образовании». На основе анализа нормативно-правовой базы сформирована таблица нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу высшего образования и деятельности учреждений высшего образования. В процессе исследования предложена имплементация государственными органами власти своих властных полномочий, руководствуясь нормативно-правовой базой по функционированию учреждений высшего образования. Сформирована модель реализации государственной политики в отношении высших учебных заведений. Подведены итоги нормативно-правового обеспечения учреждений высшего образования, где субъектом выступают государственные органы власти, как на местном, так и на национальном уровне.

Ключевые слова: *нормативно-правовая база, высшее образование, высшие учебные заведения, государственные органы власти, общественность, международное сообщество.*

Chyrva H. M. Normative legal regulation of activity higher education in Ukraine

The article analyzes the main problems of functioning of institutions of higher education and the influence of the State on their activities. The analysis of legal support of activity of establishments of higher education is carried out. There are state authorities that regulate and influence the activities of higher education institutions. Attention is drawn to the main legal document regulating the sphere of higher education - the Law of Ukraine "On Higher Education". On the basis of the analysis of the legal and regulatory framework, a table of legal documents regulating the sphere of higher education and activity of institutions of higher education was formed. In the course of the research, it is proposed to implement the authority of the State authorities, guided by the regulatory framework for the functioning of institutions of higher education. The model of the implementation of state policy in relation to higher education institutions was formed. The legal provision of institutions of higher education, where the subject is the state authorities, both at the local and national level was summed up.

Key words: *normative-legal base, higher education, institutions of higher education, state authorities, public, international community.*

Г. М. Шаульська

здобувач відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України

ПРИНЦИПИ «НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ»: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджується питання впровадження принципів «належного врядування» в управлінську систему України. Дієвість європейської моделі «належного врядування» (Good Governance), концепція якої сформувалась з концепцій багаторівневого управління, політичних мереж і Європейського адміністративного простору, не викликає сумнівів щодо ефективності. Врахування деяких особливостей, на які звертає увагу автор, має сприяти реформуванню сучасної системи державного управління, місцевого самоврядування, пошукам ефективної моделі публічного управління.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, публічне управління, громадянське суспільство, механізми публічного управління.

Постановка проблеми. З урахуванням того, що Україна на теперішній час розвивається за моделлю управління, яка містить велику кількість залишків, детермінованих радянським минулим, щоб позбутися їх та вийти на власний шлях розвитку, потрібен певний час і орієнтування (але не копіювання) на практики Європейських держав. Більшість вітчизняних фахівців, які досліджують процеси реформування державного управління, місцевого самоврядування, погоджуються з ефективністю моделі «належного врядування» (Good Governance) і необхідністю впровадження принципів європейської моделі «належного врядування» в сучасну систему державного управління та місцевого самоврядування України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широкий спектр проблематики управлінських моделей висвітлюється в працях таких науковців, як: І. Бегей, Є. Болотіна, О. Босак, К. Ващенко, О. Воробйова, В. Воротін, А. Коваленко, А. Колодій, В. Куйбіда, А. Мацюк, М. Міненко, Т. Мотренко, М. Пасічник, О. Пухкал, А. Саханова, С. Серьогін, В. Толкованов, І. Трофімова та багатьох інших дослідників. Ми також вже приділяли увагу питанням у монографії та наукових статтях [1; 2; 3]. Незважаючи на інтерес наукової спільноти, колу визначених питань потрібно приділяти увагу весь перехідний період від однієї моделі управління до іншої. Аналіз також допомагає осучаснювати вертикальні й горизонтальні механізми взаємодії влади і громадянського суспільства.

Метою статті є дослідження можливостей використання досвіду європейських країн для формування нової моделі публічного управління України з дієвими механізмами взаємозв'язку влади і суспільства, які би сприяли розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Концепція Good Governance була запроваджена в ЄС ще на початку ХХІ ст. і сформувалась на концепціях, які виникали з принципів формування ЄС, практики його функціонування та з потреби вирішення нагальних на той час проблем. Це концепції багаторівневого управління, політичних мереж і Європейського адміністративного простору.

Як управлінська модель Governance оформилася, коли вийшла у світ Програма розвитку ООН «Governance» для сталого розвитку людських ресурсів (1997 р.) [2]. У Програмі ООН основними принципами «Good Governance» було зазначено:

- 1) участь у прийнятті державних управлінських рішень;
- 2) консенсус під час прийняття рішень;
- 3) зворотний зв'язок;
- 4) ефективність у проведенні державної політики;
- 5) відповідальність усіх учасників процесу;
- 6) прозорість;
- 7) рівноправність;
- 8) верховенство закону;
- 9) стратегічне бачення.

Розглянемо детальніше можливість упровадження принципів «належного врядування» в українських реаліях. Отже:

1. Участь (*Participation*)

Для реалізації принципу участі всі громадяни мають бути наділені правом голосу, а участь бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників. Законодавчо в Україні цей принцип закріплений, але його реалізація потребує перегляду і модернізації всього комплексу механізмів взаємодії влади і суспільства, про що ми писали в монографічній роботі «Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні» [1].

2. Верховенство права (*Rule of law*)

Принцип верховенства права передбачає, що правова система держави повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини. Але головною перешкодою на шляху реалізації цього принципу в Україні залишається високий рівень корупції. На сьогодні корупція охоплює майже всю інституційну систему влади нашої держави: органи законодавчої, виконавчої, судової влади і навіть органи місцевого самоврядування. У сукупності установлені органи державної влади та органи місцевого самоврядування якраз і мають забезпечувати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства тощо. Отже, верховенство права напругу залежить від подолання (чи хоча б зниження) рівня корупції в країні.

3. Прозорість (*Transparency*)

Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений – це принцип прозорості. Україна знаходиться поки що на початковому етапі втілення та реалізації цього принципу. Хоча законодавче забезпечення і відповідає необхідному рівню, прийняті важливі нормативно-правові акти, як-то: «Про інформацію»: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [4]; «Про доступ до публічної інформації»: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI [5]; «Про соціальний діалог в Україні»: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-17 [6] та багато інших. Однак механізми реалізації принципу прозорості в системі публічного управління і у суспільстві в цілому ще потребують великої роботи.

4. Відповідальність (*Responsiveness*)

Стандарти європейського принципу відповідальності забезпечуються тим, що інституції та процеси служать усім членам суспільства. Проблема України в тому, що не всі члени суспільства можуть цим скористатися, що зумов-

лено великою кількістю факторів: недостатнім рівнем правової обізнаності, самосвідомості, бідністю тощо, на відміну від високорозвинутих країн із міцним громадянським суспільством, де принцип відповідальності впроваджений і має досить успішні результати.

5. Орієнтація на консенсус (*Consensus orientation*)

Такий принцип «належного врядування», як орієнтація на консенсус полягає в дотриманні балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур. Як правило, під консенсусом розуміють прийняття рішення, заснованого на згоді, проти такого рішення немає ніяких заперечень. Багато демократичних країн застосовують саме цей спосіб у прийнятті рішень. Але консенсус також має свої недоліки, як визначають фахівці, наприклад: не враховує можливість компромісу; знижує ефективність спільноти; не враховує думки меншості; зменшує причетність учасників до прийняття рішення; порушує згуртованість спільноти та інші. Проте в практиці «належного врядування» консенсус вважається прийнятним варіантом у прийнятті рішень, оскільки задовольняє максимальну кількість переваг.

6. Справедливість (*Equity*)

Добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства в ньому – такій характеристиці відповідає європейський принцип справедливості. Урядування не можна вважати ефективним без урахування інтересів усіх громадян. Саме тому в реформуванні державного управління, місцевого самоврядування, у процесі формування нової моделі публічного управління України це обов'язково необхідно передбачати. Участь кожного громадянина сприяє процесам державотворення, підвищенню добробуту суспільства і формує громадянське суспільство, про що ми неодноразово вже писали [3].

7. Ефективність та результативність (*Effectiveness and efficiency*)

Європейський принцип ефективності та результативності характеризує максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян. Для України реалізація цього принципу, з нашої точки зору, є однією з найскладніших. Нераціональність використання бюджетних, кадрових, інформаційних та інших ресурсів призводить до зниження результатів діяльності всієї управлінської системи. Як наслідок – потреби громадян або

задовольняються частково, або не задовольняються зовсім. Отже, питання ефективності та результативності мають бути першочерговими для вирішення.

8. Підзвітність (Accountability)

Підзвітність є також одним із важливих принципів «належного врядування», який забезпечується тим, що уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав (stakeholders). В Україні лише формується модель урядування з комплексом механізмів взаємодії, де влада, бізнес та інститути громадянського суспільства звітують за свою зону діяльності. Влада за: проведення реформ, забезпечення балансу інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом; прозору та якісну працю за новими підходами; дотримання прав людини. Бізнес звітує за: підтримку та розвиток держави, бізнес-середовища та громадянського суспільства; сумлінне сплачування податків; здійснення ефективних інвестувань в економіку держави; дотримання принципів чесної праці та конкуренції. Інститути громадянського суспільства за: сферу своєї діяльності, а також контроль органів влади за неухильне дотримання ними Конституції України та законів України.

9. Стратегічне бачення (Strategic vision)

Принцип стратегічного бачення передбачає, що лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо Good Governance і подальшого розвитку суспільства, а також чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації. В Україні, попри ухвалення великої кількості важливих стратегічних документів, серед яких Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [7], Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. [8], Деякі питання реформування державного управління України, Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. [9] та багатьох інших, лідери та громадськість не володіють чіткою уявою, яку модель публічного урядування отримає суспільство в результаті реформ, щоб забезпечити країні подальший розвиток. А це у свою

чергу не дозволяє скоординувати дії для реалізації запланованих заходів.

Таким чином, принципи «належного врядування» – участь (Participation), верховенство права (Rule of law), прозорість (Transparency), відповідальність (Responsiveness), орієнтація на консенсус (Consensus orientation), справедливість (Equity), ефективність та результативність (Effectiveness and efficiency), підзвітність (Accountability), стратегічне бачення (Strategic vision), а на сьогодні ці дев'ять принципів поповнили ще етична поведінка, компетентність і спроможність, новаторство та відкритість до змін, – мають втілюватися в сучасну управлінську систему і стати частиною концепції нової моделі публічного управління України. Звичайно, з одночасним подоланням проблемних явищ, якими характеризується наше сучасне суспільство.

Висновки і пропозиції. Нова управлінська модель України (з адаптованими принципами Good Governance) має бути спрямована на максимальне розширення сфери участі суспільства в управлінні з гарантуванням того, що економічні, соціальні та політичні пріоритети засновані на згоді таким чином, щоб голоси всіх громадян, навіть самих бідних і соціально незахищених груп населення, були враховані під час прийняття державних рішень. Така модель повинна бути багаторівневою, з комплексом ефективних механізмів зворотного зв'язку між різними рівнями влади, між владою і суспільством, владою і людиною. Модель сприятиме і розвитку громадянського суспільства, без якого не може існувати демократична, економічно міцна та політично стабільна держава.

Список використаної літератури:

1. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні : монографія ; за заг. ред. Т.В. Мотренка. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с. URL: <http://delta.e-autopay.com/buy/369804> (дата звернення: 02.04.2019).
2. Шаульська Г.М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2018. № 3. С. 111–116. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1598/1473> (дата звернення: 02.04.2019).
3. Шаульська Г.М. Громадянське суспільство в умовах реформування країни. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2018. № 5. С. 162–169. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/issue/>

- view/50/Instzak5-18 (дата звернення: 02.04.2019).
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2591-17> (дата звернення: 02.04.2019).
 5. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2939-17> (дата звернення: 02.04.2019).
 6. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-17. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2862-17> (дата звернення: 02.04.2019).
 7. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015> (дата звернення: 02.04.2019).
 8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 02.04.2019).
 9. Деякі питання реформування державного управління України. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9> (дата звернення: 02.04.2019).

Шаульская Г. Н. Принципы «надлежащего управления»: перспективы внедрения в Украине

В статье исследуется вопрос внедрения принципов «надлежащего управления» в управленческую систему Украины. Действенность европейской модели «надлежащего управления» (Good Governance), концепция которой сформировалась из концепций многоуровневого управления, политических сетей и Европейского административного пространства, не вызывает сомнений в ее эффективности. Учет некоторых особенностей, на которые обращает внимание автор, должно способствовать реформированию современной системы государственного управления, местного самоуправления, поискам эффективной модели публичного управления.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, общественное управление, гражданское общество, механизмы публичного управления.

Shaulska H. M. Principles of "proper management": prospects of implementation in Ukraine

At the statute, to follow the principles of the "right order" in the governing system of Ukraine. The European model of Good Governance, the concept of the concept was formed by the conceptual managerial management, the political part of the European administrative space, is not the same as the subject of the European administrative space, which is not a part of the European administration, is not a unique subject, but it is not a part of the European administrative space that is not a common subject of the European administrative space. Vrakhuvannya deyakyh osobennosti, on yaki zverta e respect the author, in the reform of the state system and power management, personal self-control, in the framework of effective model of public administration.

Key words: public administration, local government, public administration, civil society, mechanisms of public administration.

Н. Л. Шпортюк

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту і права
Дніпровського державного аграрно-економічного університету

ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В АПК

У статті висвітлено проблемні питання щодо вдосконалення інноваційної політики в аграрному секторі економіки та надано практичні рекомендації щодо врегулювання зазначених питань. Визначено головні завдання та основні напрями реалізації державної інноваційної політики в АПК.

Ключові слова: державна політика, інновації, АПК, механізми підтримки, пріоритетні напрями.

Постановка проблеми. Державна інноваційна політика – складовий елемент соціально-економічної політики, що виражає алгоритм дій держави по відношенню до інноваційної діяльності, встановлює цілі, тенденції, форми й методи діяльності державних органів у сфері науки і техніки, а також у реалізації їх досягнень.

У зв'язку із цим основні дії органів державної влади України в процесі регулювання агропромислового комплексу (далі – АПК) повинні бути спрямовані на стабілізацію і розвиток сільськогосподарського виробництва, продовольче забезпечення населення, підтримку економічного, в тому числі цінового, паритету між сільським господарством та іншими галузями економіки, скорочення різниці в рівні доходів працівників сільського господарства і промисловості, всебічну підтримку і захист вітчизняних підприємств АПК. Все перераховане можна реалізувати через поступове посилення інноваційної активності підприємств сільськогосподарської сфери. Нами проведено загальний аналіз стану вітчизняної інноваційної політики в АПК.

Досвід країн із розвиненою ринковою економікою свідчить про те, що під час обґрунтування і здійснення аграрної політики однією з її важливих складових частин повинна бути інноваційна політика, необхідність формування та реалізація якої в сучасних умовах значно посилюється.

На основі сформованої інноваційної політики держави виділяють стратегію інноваційного розвитку АПК, її основні цілі, завдання та механізми підтримки інноваційних програм і проектів. Інноваційна політика повинна бути спрямована на ефективне використання науково-технічно-

го потенціалу, підвищення ролі галузевої науки в підйомі економіки агропромислового виробництва, забезпечення конкурентоспроможності продукції та прогресивних перетворень в АПК.

Державна інноваційна політика в АПК являє собою сукупність конкретних заходів із встановлення пріоритетних інноваційних процесів у галузі, розроблення і здійснення яких впливають на прискорення науково-технічного розвитку агропромислового виробництва. Соціальний зміст інноваційної політики полягає в підвищенні рівня використання науково-технічного потенціалу АПК і поступового формування аграрної економіки інноваційного типу.

Метою статті є висвітлення проблемних питань щодо вдосконалення інноваційної політики в аграрному секторі економіки та надання практичних рекомендацій щодо врегулювання зазначених питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комплексне дослідження інноваційного розвитку в аграрному секторі економіки держави є предметом численних публікацій. Серед них можна виділити роботи О.М. Бородіної, П.І. Гайдуцького, О.О. Єранкіна, Т.О. Зінчук, І.Г. Кириленка, М.Ф. Кропивка, Ю.М. Лопатинського, Ю.О. Лупенка, В.Я. Месель Веселяка, П.Т. Саблука, М.М. Федорова та ін.

Виклад основного матеріалу. Державна інноваційна політика в аграрному секторі повинна ґрунтуватися на концепції розвитку агропромислового виробництва на найближчу і більш віддалену перспективу. Її основними напрямками є: активізація науково-технічної діяльності та формування на цій основі ефективного агропромислового виробництва; мате-

ріально-технічне забезпечення галузі; екологізація сільського господарства; вдосконалення економічних і земельних відносин, раціоналізація структури виробництва і управління, а також здійснення соціальної політики, що сприяє створенню гідних умов життєзабезпечення для населення сільських територій.

Поетапна реалізація здійснення зазначених стратегічних напрямів розвитку АПК дозволить не тільки відновити агропромислове виробництво і забезпечити продовольчу незалежність країни, але й поступово сформувати можливості для виходу Україні як експортера сільськогосподарської продукції на світовий ринок. Здійснення інноваційної політики направлено на створення умов для успішного розвитку інноваційної діяльності та забезпечення прискорення науково-технічного прогресу у всіх галузях АПК, що полягає в постійному технічному і організаційно-технологічному оновленні агропромислового виробництва, підвищенні продуктивності праці та його ефективності [1].

Головними завданнями державної інноваційної політики в АПК на найближчі роки залишаються подолання системної кризи, мобілізація можливостей науково-технічного потенціалу галузі для технічного і технологічного переозброєння вітчизняного сільського господарства.

У період проведення аграрних реформ в Україні чисельність працівників, зайнятих в аграрній науці, значно скоротилася, погіршився стан матеріально-технічної бази наукових організацій, скоротилися обсяги фінансування науки, і рівень заробітної плати науковців також не на належному рівні. У цих умовах наукові організації змушені основні зусилля направляти на виживання і максимальне збереження наявного науково-технічного потенціалу. Все це значною мірою пов'язано з недооцінкою ролі інноваційної політики в агропромисловому комплексі та з невеликою кількістю наукових розробок за основними напрямками її реалізації в ринкових умовах.

У зв'язку із цим пріоритетом повинна стати державна підтримка фундаментальних досліджень, а також чітке визначення: які напрями прикладних досліджень необхідно підтримати в сучасних умовах з орієнтацією на обов'язкову реалізацію їхніх результатів у кінцевому товарному продукті [2].

Одним з основних механізмів з'єднання аграрної науки із сільськогосподарським вироб-

ництвом повинні виступити цільові програми. Державна інноваційна політика в АПК повинна формуватися Міністерством агрополітики і затверджуватися Урядом як основна частина програми розвитку агропромислового комплексу країни. На початковому етапі розробляється концепція державної інноваційної політики в АПК, в якій чітко формується ставлення держави до розвитку інноваційних процесів як основи науково-технічного прогресу, вказуються цілі, пріоритети й основні напрями реалізації даної політики. Метою концепції державної інноваційної політики в АПК є визначення основних напрямів організаційно-економічного і техніко-технологічного оновлення агропромислового виробництва на основі досягнень науки, передового досвіду і поступового формування аграрної економіки інноваційного типу.

Пріоритети реалізації інноваційної політики в АПК насамперед пов'язані з діяльністю науки і створенням інновацій, а також з їх освоєнням у виробництві, з організацією і вдосконаленням інноваційної діяльності на різних рівнях управління та формуванням організаційно-економічного механізму інноваційних процесів [3].

Основними напрямками реалізації державної інноваційної політики в АПК є: формування галузевої інноваційної системи в АПК, що функціонує на основі єдиної науково-технічної політики держави; активізація діяльності аграрної науки з проведення фундаментальних і прикладних досліджень; нормативно-правове забезпечення інноваційної діяльності, захист об'єктів інтелектуальної власності і введення їх у господарський оборот; всесвітнє прискорення освоєння у виробництві досягнень науки, техніки і передового досвіду; розвиток інфраструктури інноваційного процесу, системи сертифікації та просування науково-технічних розробок, підготовки і перепідготовки кадрів; розвиток і вдосконалення інформаційно-консультаційної діяльності; державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників з метою відновлення їх платоспроможності та можливості здійснення інноваційної діяльності; вдосконалення конкурсної системи експертизи і відбору інноваційних проєктів і програм з метою їх реалізації в агропромисловому виробництві; формування економічного механізму управління і стимулювання інноваційних процесів в АПК на всіх рівнях; реформування власності та розвиток підприємництва в інноваційній сфері; підготовка кадрів високої кваліфікації для суб'єктів інноваційної

діяльності; розвиток міжнародного співробітництва в організації інноваційної діяльності в АПК.

Сукупність комплексної діяльності щодо основних напрямів реалізації інноваційної політики в АПК повинна забезпечити стійкий науково-технічний розвиток агропромислового виробництва [4].

Інноваційна діяльність з реалізації всіх перелічених напрямів здійснюється за дотримання таких основних принципів: визнання на всіх рівнях (від уряду до конкретного товаровиробника) пріоритетності розвитку інноваційних процесів як основи ефективного функціонування; наукової обґрунтованості всіх рішень і практичних дій з реалізації інноваційної політики та розвитку інноваційних процесів в АПК; інтеграції наукової, науково-технічної та освітньої діяльності в ході розвитку інноваційних процесів в АПК; орієнтації на чітку організованість розвитку інноваційних процесів і їх високу результативність у виробництві.

Послідовне дотримання зазначених принципів і комплексність розвитку інноваційних процесів по різноманітних напрямках на основі системи ринкових регуляторів сприятимуть успішній реалізації інноваційної політики в АПК, прискорять вихід вітчизняного сільського господарства з кризового стану, забезпечать стабілізацію і подальший розвиток агропромислового виробництва, досягнення продовольчої незалежності. Комплекс заходів з реалізації інноваційної політики в АПК у значній мірі визначається перетвореннями, що забезпечують розвиток нових прогресивних форм інноваційної діяльності з урахуванням особливостей агропромислового виробництва [2].

Для ефективної реалізації інноваційної політики в АПК важливе соціальне значення має кадрове забезпечення інноваційного процесу.

Сучасному агровиробництву необхідні фахівці і керівники підприємств, які досконало знають особливості інноваційного процесу і можуть успішно здійснювати свою діяльність в умовах прискореного розвитку науково-технічного прогресу. Необхідно поліпшити підготовку фахівців у вищих і середніх навчальних закладах АПК із проблем розвитку інноваційних процесів, що буде сприяти постійному вдосконаленню управління творчим потенціалом й інноваційним процесом на всіх рівнях – від державного до рівня району і конкретного підприємства. Це потребуватиме певного перегляду навчальних програм підготовки та перепідготовки фахівців

з виділенням спеціального розділу щодо розвитку інноваційних процесів в АПК.

Не менш важливим є прояв інтересу безпосередніх творців інновацій до їх прискореного освоєння у виробництві. У зв'язку із цим їх створення має відповідним чином оформлятися, охоронятися та стимулюватися. Велике значення для реалізації інноваційної політики в АПК має діяльність різних інноваційних формувань, для яких характерні принципові відмінності як за структурою, функціями, так і особливостям функціонування. Їхня успішна діяльність буде в значній мірі залежати від своєчасного розроблення основоположних нормативних актів, що регулюють їх організацію та функціонування. Такі законодавчі документи можуть бути прийняті як на державному, так і на регіональному рівні. Зокрема, необхідне прийняття закону про розвиток інноваційних процесів в АПК. На регіональному рівні з огляду на місцеві умови повинні бути розроблені законодавчі акти з розвитку інноваційних процесів в АПК [3].

Успішній реалізації інноваційної політики сприятимуть заходи щодо стимулювання інвесторів, що вкладають кошти у виробництво наукомісткої продукції, тиражування якої дозволить прискорити розвиток інноваційних процесів у сільському господарстві. Це важливо здійснювати як шляхом певної підтримки інвесторів, так і на основі організації тимчасових колективів для реалізації конкретного великого інноваційного проекту.

Ефективні та інші заходи стимулювання даного виду діяльності: прийняття податкових та інших пільг для суб'єктів, які здійснюють впровадження нововведень; вдосконалення амортизаційної політики з метою забезпечення можливості підприємствам і організаціям збільшувати амортизаційні фонди як джерело інвестицій; розвиток лізингу наукоємного унікального обладнання тощо.

Висновки і пропозиції. У сучасних умовах винятково важливі й необхідні зовнішньоекономічна підтримка підприємств (зі створенням умов для ведення спільної інноваційної діяльності) та консолідація зусиль органів державної влади, спрямованих на організацію взаємодії із зарубіжними країнами, при цьому як окремий захід може виступати участь таких організацій у міжнародних конкурсах.

Перераховані методи і заходи, безсумнівно, не вичерпують усього можливого їх різноманітності. У ході розвитку інноваційних процесів в АПК, і особливо внаслідок взаємодії, а також контак-

тів фахівців АПК з колегами з розвинених зарубіжних країн, методи реалізації інноваційної політики в галузі повинні постійно збагачуватися й удосконалюватися.

Список використаної літератури:

1. Білінська В.Ю. Сучасні інноваційні технології в сільському господарстві: основна характеристика та перспективи впровадження. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія «Економіка»*. 2015. № 7 (172). С. 74–80.
2. Воронюк Т.А., Банар В.Ф. Сучасний стан та перспективи розвитку сільського господарства в Україні. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=20350>.
3. Жидяк О.Р. Сучасні проблеми інноваційного розвитку в аграрній сфері. *Науковий вісник. Серія: Економічні науки*. Львів, 2011. С. 265–268.
4. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / авт.-упоряд. Г.О. Андрощук та ін. Київ : Парламентське вид-во, 2009. 623 с.
5. Ермолаєва В.В. Особливості та проблеми інноваційного розвитку в Україні. *Держава та регіони*. 2010. № 6. С. 275–280.

Шпортюк Н. Л. Совершенствование государственной инновационной политики в АПК

В статье освещены проблемные аспекты совершенствования инновационной политики в аграрном секторе экономики и даны практические рекомендации по урегулированию указанных вопросов. Определены главные задачи и основные направления реализации государственной инновационной политики в АПК.

Ключевые слова: государственная политика, инновации, АПК, механизмы поддержки, приоритетные направления.

Shportiuk N. L. Improvement of state innovation policy in agriculture

The article deals with problematic issues concerning improvement of innovation policy in the agrarian sector of the economy and provides practical recommendations for the solution of these issues. The main tasks and main directions of implementation of the state innovation policy in the agroindustrial complex are determined.

Key words: state policy, innovations, agriculture, support mechanisms, priority directions.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351

А. В. Боровськааспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РОЗВИТОК НАУКОВОГО АНАЛІЗУ ПРОБЛЕМИ ДОБОРУ ПЕРСОНАЛУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

У межах статті здійснюється огляд розробок науковців стосовно тематики добору персоналу на державну службу. Виділено етапи поступу наукової думки з цієї теми. Окреслено перелік основних зарубіжних і вітчизняних авторів, на роботи яких потрібно звертати увагу у дослідженні цього питання.

Ключові слова: кадровий добір (добір персоналу), насильницький спосіб заняття посади, викуп посади, громадський контроль за виконанням функцій на посаді, вимоги до персоналу.

Постановка проблеми. Сьогодні наша країна зіткнулася з проблемами суспільного розвитку, не маючи часу на роздуми і будучи вимушеною рухатися вперед одним шляхом заради самозбереження. Соціальний дисбаланс, нерозкриття потенціалу економічного та соціального розвитку, слабкість політичних інститутів – все це породжує необхідність досягнення максимальної ефективності механізмів державного управління та шляхів суспільного контролю над ним. Закономірно, що все це призводить до актуалізації проблеми важливості, сутності та професіоналізації кадрового планування та добору персоналу на посади, пов'язані з виконанням функцій держави. Адже саме її розв'язання сприятиме оптимізації державного управління та його ролі у результативному суспільно-державному розвитку України найближчим часом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значимість цієї тематики завжди приваблювала дослідників соціальних і політичних явищ. Відповідно, розглядаючи науковий аналіз проблеми добору персоналу на державну службу, звернемо увагу на праці таких визначних світових соціальних і політичних науковців, як М. Армстронг, І. Валлерстайн, М. Вебер, Д. Істон, Н. Луман, О. Мансур, Р. Міхельс, Т. Парсонс, Ч. Тіллі.

Беззаперечно актуальність цього питання у нашій країні в часи незалежності захоплює вітчизняних науковців до її дослідження.

Так, проблеми й особливості планування персоналом було окреслено і вивчено у роботах таких дослідників, як Л. Балабанова, І. Бубенко, Л. Варава, А. Виноградська, С. Войтко, В. Воронкова, М. Виноградський, О. Клиженко, А. Колот, Ю. Конотопцева, О. Крушельницька, І. Мельник, А. Мельниченко, Л. Михайлова, В. Нечаєв, М. Отт, О. Сардак, Ф. Хміль, О. Шканова та ін. Ці науковці розкривають сутність і зміст поняття кадрового добору персоналу, встановлюють особливості, що впливають на визначення потреб у персоналі на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, пропонують методичні підходи до встановлення ефективних критеріїв добору персоналу.

Метою роботи є дослідження наукового аналізу проблеми добору персоналу на державну службу.

Виклад основного матеріалу. Як тільки постала держава, що була у стародавні часи ледве не єдиним інструментом забезпечення стабільного суспільного розвитку, питання якості добору персоналу як чинника ефективного функціонування державної служби почало цікавити і теоретиків, і практиків ефективного суспільно-державного розвитку. Аналізуючи історичний розвиток кадрового добору на посади державної служби, за дослідником А. Турчиновим, можна виокремити такі історичні види обіймання державних посад: вибори на посаду, зайняття посади за правом спадкування,

наси́льницький спосіб заняття посади, викуп посади, вибір на посаду за особисту відданість, призначення на посаду за заслуги [12, с. 141].

Відповідно, у домодерні часи коло дослідницьких інтересів не виходило за межі вивчення суто історичних форм кадрового добору на державно-управлінські посади. Першочергово мислителі та дослідники зосереджували увагу на розробці критеріїв, які вони часто у формі порад або напучень подавали вищим особам в ієрархії державного управління. Тобто можна говорити про пріоритет принципів крові й особистих заслуг у доборі персоналу на державну службу, що нині давно втратили офіційне закріплення і зберігають хіба що неформальний вплив на його здійснення.

По-перше, якщо критерії для зайняття певної посади і встановлювали, то добір за ними все одно проводився серед груп статусних осіб, тобто мав місце змішаний підхід до добору на посади державної служби. Елементи подібних систем існували у стародавніх імперіях, найбільш яскраво проявившись у Стародавньому Китаї. Виявом цього стала загальна система іспитів на державні посади, що мала назву ке́цзюй і складалася з трьох ступенів складності. Кожен претендент на державну посаду мав обов'язково проходити певні стадії екзамінування, за результатом чого отримував учене звання, володіння яким уже надавало податкові та судові пільги.

На пізніх етапах її хронологічного функціонування стала широко розповсюдженою практика обминання екзаменаційної процедури через підкуп чи особисті зв'язки. Ке́цзюй проіснувала 1 300 років із заснування в 605 р. за династії Суй і до 1905 р. наприкінці існування династії Цин. «Після 1 400 років і аж до скасування в 1905 вона становила центральний елемент у культурній історії Китаю» [14], – таку думку висловив дослідник Б. Елман.

По-друге, важливо зазначити, що часто мислителі, створюючи проекти систем добору кадрів на державно-управлінські посади за якими, окреслювали оптимальні шляхи визначення якостей людини через певні сумнівні містичні чи ідеалістичні характеристики. Один із перших прикладів подібного можна знайти у творчості Платона.

Розробляючи свій проект ідеальної держави, Платон прагнув встановити у її межах змішану систему добору кадрів до верхівки апарату державного управління на основі принципу якостей

людини та спадковості. Задля легітимації пріоритету переходу державних посад саме нащадкам управлінських еліт ним був сформований містичний критерій щодо значення внутрішньої суті металевої серцевини людини. Сам давньогрецький мислитель описує його таким чином: «Хоча всі члени держави брати, але бог, вилпивши вас, у тих із вас, хто здатний правити, домісив при народженні золота, і тому вони найбільш цінні, в помічників їх – срібла, заліза ж і міді – в хліборобів і різних ремісників. Від правителів бог вимагає насамперед і переважно, щоб саме тут вони виявилися доблесними охоронцями, і ніщо так посилено не оберігали, як своє потомство» [11, с. 67].

По суті, реалізація такого і подібних міфів у провадженні кадрового добору на посади державного управління фактично означає закріплення закритості доступу у його межі непривілейованій більшості через виправдання такого порядку міфологічними конструктами опису волі вищих сил. Звісно, ні про який дійсний відбір на посади державної служби за якими у такому разі йтися не може.

Ці два аспекти кадрового добору в апарат державного управління були ключовими у працях тих, хто так чи інакше досліджував це суспільне явище та / або намагався окреслити власний варіант такої системи. Серед таких дослідників від часів стародавніх імперій до раннього Нового часу можна згадати Аристотеля, Цицерона, Томазо Кампанеллу та інших видатних мислителів.

Систематично аналізуватися досліджувана тематика стала вже у рамках сучасних науково-політичних, соціологічних і макроісторичних досліджень. З цієї позиції показовий приклад видатних політичних і соціальних науковців М. Олсона та Ч. Тіллі, у сфері наукових інтересів котрих розгляд наси́льницького способу заняття державно-управлінської посади займає одну з ключових позицій. Авторству кожного з них належить певний науковий концепт (Мансуру – теорії «осілого бандита», а Тіллі – теорія «держави як організованої злочинності»), який обґрунтовує шлях державотворення та зайняття державно-управлінських посад через насильство як єдино можливий у суспільній динаміці, а інші варіації цього процесу є або його видозмінами у стабільному житті, або наявними лише теоретично конструктами, що викривлюють дійсність заради певних цілей їх творців.

Це підтверджується словами О. Мансура: «Розумний, самокорисливий вождь банди кочових бандитів, немов ведений невидимою рукою, доходить необхідності осісти, надіти на себе корону правителя і замінити анархію правлінням. Колосальне зростання виробництва, який зазвичай іде за встановленням мирного порядку і забезпеченням інших суспільних благ, дає постійному бандиту значно більші доходи порівняно з відсутністю правління» [10, с. 170].

Дослідження іншого історичного виду кадрового добору на державні посади, а саме їх обіймання через викуп, у другій половині XX ст. привертало увагу спеціалістів із макроісторичних і макросоціологічних досліджень, насамперед І. Валлерстайна та П. Муньє. Ними був детально проаналізований механізм відкупу посади, який активно використовувався за раннього Нового часу в абсолютистській Франції у кінці XVI – XVII ст. Необхідність проведення французькою державою подібних дій ще більше розкривається Валлерстайном: «Для утримання під контролем більш непокірної за своєю природою буржуазії французька монархія була змушена як посилюватися сама, так і підкуповувати буржуазію можливістю придбання державних постів, що, в свою чергу, закривало буржуазії шлях інвестицій у промисловість» [3, с. 368].

Однак уже в авторів Пізнього Середньовіччя та раннього Нового часу простежуються тенденції до обґрунтування принципово нових форм добору персоналу на посади державного управління. Ще у XIII ст. мислитель М. Падуанський відважно кидає виклик Римському Папі, піддаючи нещадній критиці політику церковного управління суспільством, засновану на низькій ефективності та вузько олігархічних прагненнях і кооптації кадрів, що легітимізується за допомогою відірваних від цієї реальності церковних проповідей.

У XVI ст. Н. Макіавеллі у тому ж ключі у своїх працях висловлює позиції про десакралізацію політики та впровадження державного управління світського характеру з доббором кадрів за вимогами особистих якостей і лояльності до державця. Цю парадигму продовжує та довершує Т. Гоббс, вибудовуючи концепцію необхідності існування масштабного державного апарату з прийняттям рішень і добору кадрів лише за рішеннями всевладного монархічного суверена. Ці ідеї втілилися у політичній практиці країн Європи. Вже у XVII в абсолютистській Франції шляхи відбору персоналу на поса-

ди державного управління прагнули значно реформувати кардинал Ришельє, фактичний управлінець держави за короля Людовіка XIII, та син останнього Людовік XIV.

У Російській імперії, до складу якої силою була включена й Україна, від 24 жовтня 1722 р. до самого її краху діяв т. зв. «Табель про ранги», виданий Петром I. Він становив узагальнену класифікацію співвідношень між військовими, громадянськими та придворними чинами усієї Імперії, що були ранжовані у 14 класів, а також вміщав детальні інструкції відбору кандидатів на отримання кожного рангу та ступені проходження управліннями ієрархії чинів (цей порядок фактично був успадкований також усіма українськими державними утвореннями доби національно-революційних змагань, як-то УНР та Українська держава, за період існування якої були спроби реформувати сферу державної служби та добору на її посади, аби замінити усі закони царського періоду у цій сфері, однак вони не були реалізовані за браком часу, відобразившись лише у затвердженні необхідності скласти «урочисту обітницю» на вірність Українській державі всім, хто заступав на посади державної служби).

Тим не менш, застосування подібної методики у Європі Нового часу несло ризик створити нову варіацію системи кадрового управління імперій Старого Світу (до речі, тоді ж у Європі було розпочато проведення іспитів на державну службу, подібних до китайських – уперше у Берліні у 1693 р.). Але одна суттєва відмінність змінила цей вектор розвитку. Економічні та соціальні реалії модерного суспільства породжували тенденцію до постійного посилення елементів громадянського суспільства, зростання їх самоорганізації та можливості захисту і висунення потреб, інтенсифікації участі його представників у суспільно-політичному житті. З цієї причини ряд прогресивно орієнтованих мислителів почали сумніватися в ефективності дотримання якісних вимог добору осіб на посади державної служби, що здійснювався лише за безконтрольною волею державних лідерів.

Представниками цього напряму політичної думки стали прихильники ідей конституціоналізму та демократизму, такі як Д. Локк і Ж.-Ж. Руссо. Вони вперше почали обстоювати позицію, що дійсно успішний і відкритий відбір на посади державного управління можливий тільки через доручення до контролю за процесом його здійснення представників гро-

мадськості, тобто становлення громадського контролю за цими процесами. Для останніх це ставало гарантією недопущення порушення інтересів суспільної більшості та дотримання принципу вільного входження всіх громадян до конкурсу на посади у структурах державного управління, чим вони самі могли безпосередньо скористатися. Саме тому представники громадськості мали бути змотивовані стежити за впровадженням добору персоналу за оцінкою компетентності кандидатів і попереджати спроби державних керівників протягнути якісь привілеї у проходженні кадрового добору на посади для себе та свого оточення.

З підняттям демократичних революцій і заворушень наприкінці XVIII – першій половині XIX ст. форми правління країн Європи почали трансформуватися, однак механізми управління модерним суспільством залишалися незмінними. Демократія з її масовою участю людей у політичному процесі, масштабних електоральних компаніях і механізмах обміну суспільно важливою інформацією та думками вимагала ще більш розгалуженої системи суспільно-державного управління та відбору кадрів на всі посади у її межах.

Про це ще на початку XX ст. говорив один із фундаторів соціальної науки М. Вебер: «Демократія точно так само, як і абсолютна держава через феодалську або партимоніальну, або патріційну, або іншу поважну чи спадково функціональну місцеву знать блокує адміністративне управління на користь призначених на штатні посади чиновників» [5, с. 1031]. Вебер стверджував, що розширення бюрократично-управлінського нормативного компонента, закриття ним шляхів кадрового добору у власні рамки у межах демократичних систем призведе до формалізації, ослаблення, витіснення ним ненормативного, вільного елементу демократичної участі громадян. За словами німецького соціолога: «Отака винятково пасивна демократія стала б цілковито чистою формою добре знаного безконтрольного панування чиновництва, яке залюбки наречеться монархічним полком» [5, с. 1052].

Тим не менш, після бурхливих подій двох світових війн і масштабної кризи демократії 1920–1930 рр., коли конструктивний шлях вирішення цієї проблеми було історично знайдено через посилення елементів саме демократичного контролю громадян над управлінськими бюрократично-управлінськими структурами держ-

жави, проблема дослідження суто внутрішніх закономірностей і шляхів кооптації останніх продовжила приваблювати дослідників. Цим питанням був зацікавлений видатний німецький соціолог Н. Луман, котрий вважав, що після початкових конфліктів між собою складники бюрократичного управління та самоорганізованої активності громадян у демократичних державах добилися узгодженого *status quo* між собою. «У тому обсязі, який міг би викликати політичну рефлексію і посприяти скороченню дефіциту рефлексії адміністрації, досліджувати себе може лише сама адміністрація. У цьому сенсі «політизація» у підсумку зводиться до об'єднання в пару наукового самодослідження та структурної селекції, яке могло б поставити під сумнів класичний поділ пізнання і рішення, істини і влади» [15, с. 317]. Хоча твердження Лумана і виявилось суперечливим із позиції ряду інших дослідників соціальних та політичних явищ, всі вищезазначені погляди й аспекти вивчення залишаються актуальними для аналізу і нинішніми представниками соціальних наук.

Нині сфера дослідження кадрового добору на посади державної служби перебуває у центрі уваги величезної кількості спеціалістів із соціальних і політичних досліджень, дослідників економічних явищ загалом і менеджменту зокрема, що розглядають добір на державно-управлінські посади з позицій кадрового добору. Так, у останньому вимірі неможливо не виділити відомого американського дослідника М. Армстронга. Ним, наприклад, виведена систематизація підходів визначення вимог до персоналу за його добору:

I. «Схема Роджера – фізичні характеристики, знання, загальний інтелект, особливі здібності (технічні навички, навички ручної праці), інтереси, характер, середовище.

II. Схема Д. Манро-Фрейзера – вплив на інших, набута кваліфікація, вроджені здатності, мотивація, адаптивність» [1, с. 344].

У нашій країні всі вищезазначені проблеми пов'язані зі значимістю кадрового добору на державно-управлінські посади у процесах ефективного суспільного розвитку та модернізації. Нинішні вітчизняні соціальні та політичні дослідники, звертаючись до актуальних проблем, починають вивчення цієї тематики з окреслення поняття кадрового добору персоналу. Так, за визначенням С.В. Войтка та А.А. Мельниченка, кадровий добір є «діяльністю, на основі якої здійснюється відбір зі списку кандидатів одного,

який більш повно за своїми якостями відповідає визначеним роботодавцем критеріям для заповнення того чи іншого робочого місця» [7, с. 35].

Як конструктивні аспекти вітчизняних досліджень у сфері кадрового добору на посади державної служби можна зазначити оригінальну систему вимог щодо добору персоналу за авторством В.Г. Воронкової. Для демонстрації, а також можливості порівняння з систематизованими М. Армстронгом подібними підходами наведемо її нижче:

- фізичний вигляд – вік, зріст, стать, здоров'я, зовнішній вигляд; досягнення – кваліфікація, досвід;

- інтелект – розум, тямовитість, пам'ять, швидкість мовлення, логіка мислення, чітке вираження думки;

- спеціальні здібності – до обчислення, креслення, музичні, художні;

- інтереси – до суспільної праці, до влади, престижу, кар'єри;

- риси характеру – ініціативність, самостійність, відповідальність, емоційність;

- зовнішні умови – домашні, соціально-побутові, фінансові, можливості відряджень [8, с. 108].

Також цікавим із наукового підходу є перелік принципів застосування кадрового планування, розгорнутий О.В. Крушельницькою та Д.П. Мельничук за луманівською моделлю найбільшої ефективності та прогресивності управління у сучасних державах:

- орієнтація на сильні, а не на слабкі сторони людини і пошук не ідеальних кандидатів, яких у природі не існує, а тих, котрі найбільш підходять для цього робочого місця, посади;

- відмова від найму нових працівників незалежно від кваліфікації й особистих якостей, якщо в них немає потреби;

- забезпечення відповідності індивідуальних якостей претендентів до вимог, потрібних для роботи (освіта, стан, досвід, а інколи й стать, вік, стан здоров'я);

- орієнтація на кадри високої кваліфікації, але не вищої, ніж вимагає робоче місце;

- визначення критеріїв підбору, серед яких мають бути лише основні – освіта, досвід, ділові якості, професіоналізм, тип особистості та потенційні можливості [9, с. 87].

Висновки і пропозиції. Отже, наявна значна база праць із проблематики добору персоналу на посади державної служби як у світовому, так і у вітчизняному вимірі. Спираючись на

них, цілком можливо дослідити конструктивні та деструктивні сторони історичного розвитку добору осіб в апарат державного управління, ключові риси сучасної його форми, реалізованої у найбільш розвинутих демократичних країнах, а також проблеми та перспективи її розвитку. Ряд конструктивних теоретичних висновків вже перенесені українськими науковцями у вимір вітчизняних досліджень і знаходяться у стані подальшої оптимізації та аналізу. Тож можна зазначити, що є ґрунтовна концептуальна база, спираючись на яку, можна дати продуктивний практичний старт підвищенню ефективності механізмів добору персоналу на посади державної служби.

Список використаних джерел:

1. Армстронг М. Управление человеческими ресурсами. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 824 с.
2. Бубенко І.В. Управління трудовими ресурсами : навчальний посібник. Харків : «Українська інженерно-педагогічна академія», 2008. 192 с.
3. Валлерстайн І. Мир-система Модерна. Т. I. Москва : Русский Фонд Содействия Образованию и Науке, 2015. 584 с.
4. Валлерстайн І. Мир-система Модерна. Т. II. Москва : Русский Фонд Содействия Образованию и Науке, 2016. 524 с.
5. Вебер М. Государство и общество. Київ : Всесвіт, 2012. 1112 с.
6. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Москва : Рипол Классик, 2016. 292 с.
7. Войтко С.В. Мельниченко А.А. Управління Трудовими ресурсами. Київ : ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2016. 160 с.
8. Воронкова В.Г. Кадровий менеджмент : навчальний посібник. Київ : Професіонал, 2004. 192 с.
9. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2005. 304 с.
10. Олсон М. Диктатура, демократия и развитие. *Экономическая политика*. 2010. № 1. С. 167–183.
11. Платон. Держава. Київ : Орієнтир, 2016. 340 с.
12. Турчинов А.И. Управление персоналом : підручник. Москва : РАГС, 2008. 287 с.
13. Хміль Ф.І. Управління персоналом : підручник. Київ : Академвидав, 2006. 487 с.
14. Elman, Benjamin A. A Cultural History of Civil Examinations in Late Imperial China, 2000. 847 p.
15. Luhmann N., Komplexität und Demokratie. Neuwied : Luchterhand, 1969. 316 p.

Боровская А. В. Развитие научного анализа проблемы подбора персонала на государственную службу

В рамках статьи осуществляется обзор разработок ученых относительно тематики отбора персонала на государственную службу. Выделены этапы развития научной мысли по данной теме. Определен перечень основных зарубежных и украинских авторов, на работы которых нужно обращать внимание при исследовании данного вопроса.

Ключевые слова: кадровый отбор (отбор персонала), насильственный способ занятия должности, выкуп должности, общественный контроль за выполнением функций в должности, требования к персоналу.

Borovska A. V. The development of scientific analysis of the problem of recruitment to the civil service

Within the framework of the article, a review is made of scientists' research on the subject of personnel selection for the civil service. The stages of development of scientific thought on this topic are highlighted. A list of major foreign and Ukrainian authors has been determined, whose work should be considered in the study of this issue.

Key words: personnel selection (selection of personnel), rabble way of occupation of position, ransom of a post, public control over performance of functions on a position, requirements to personnel.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.751(06.055.1)

К. С. Лозовська

аспірант кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті проаналізовано вітчизняну нормативно-правову базу щодо забезпечення розвитку комунікаційної політики та інформаційно-комунікаційної сфери. Виявлено низку прогалин у правовому регулюванні інформаційної сфери, зокрема щодо функціонування в Україні міжнародних інформаційних обмінів та інформаційних систем. Наведені пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства в інформаційно-комунікаційній сфері.

Ключові слова: комунікація, комунікаційна інфраструктура, кризові комунікації, інформаційна сфера, нормативно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Протягом останніх кількох років в Україні відбувається істотне зрушення в розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури, чому сприяє суттєве збільшення інформаційно-комунікаційних технологій, урізноманітнення технічних засобів, а також розвиненість інфраструктури зв'язку. Водночас спостерігається низький рівень підтримки населенням реформ, лише близько 1% з опитаних визначили, що інформування населення є достатнім, а інформація зрозумілою, близько 40% визначають, що інформація не викликає довіри і часто не достовірна. У зв'язку з цим було ухвалено Концепцію реформи урядових комунікацій [27], основною метою якої визначено повне перезавантаження комунікаційної системи в Україні. Так, у 2018 р. Кабінет Міністрів України запровадив комунікаційну платформу «Єдиний голос» із метою ефективного інформування громадськості про діяльність органів виконавчої влади [32], яким визначено необхідність здійснення системних заходів із підвищення якості комунікації органів виконавчої влади із суспільством. Зазначена платформа, насамперед, спрямована на розвиток внутрішніх комунікацій виконавчих органів влади, підготовку різноманітної інформаційної продукції, розповсюдження її різними комунікаційними

каналами та, загалом, на реалізацію різноманітних інформаційних кампаній і комунікаційних стратегій, акцій, заходів у процесі запровадження реформ.

Саме така урядова ініціатива суттєво вплинула на необхідність створення та використання відповідної комунікаційної інфраструктури, у т. ч. на місцевому рівні, зокрема для реалізації місцевих стратегій і програм розвитку, реалізації права місцевої ініціативи, надання публічних послуг тощо.

У цьому контексті особливої актуальності набуває нормативно-правове забезпечення розвитку інформаційно-комунікаційної сфери, комунікаційної політики та забезпечення комунікаційної діяльності на місцевому рівні, що суттєво впливає на функціонування комунікаційної інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі питання функціонування та розвитку комунікаційної інфраструктури в Україні досліджували у своїх роботах В. Бебик [1], О. Волох [2], В. Каїді [24], І. Кінаш [25], А. Кострубіцька [28], А. Садовська [34]. Також в основу статті було покладено низку нормативно-правових актів, які регулюють національну інформаційну сферу, інформаційну безпеку та комунікаційну політику [3–23; 26; 27; 30–33; 36; 37].

Метою статті є аналіз вітчизняної нормативно-правової бази щодо забезпечення розвитку комунікаційної політики та інформаційно-комунікаційної сфери з метою формування ефективної комунікаційної інфраструктури на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Інформаційно-комунікаційна сфера, на думку В. Бебика, – це сфера, котра фактично є системоутворюючим та інтегруючим чинником і пронизує все суспільне життя [1, с. 10]. Саме через її розвиток можна створити єдиний простір для ефективного публічного управління та інформаційного обміну. Інформаційно-комунікаційну сферу, на думку А. Садовської, варто розглядати як чинник активізації суспільного розвитку, засіб зміцнення національної ідентичності, консолідації/розколу суспільства [34, с. 160], що формує підґрунтя для здійснення належного врядування.

У контексті розвитку інформаційно-комунікаційної сфери було розроблено Концепцію реформи урядових комунікацій, якою, на підставі кращих європейських практик (12 країн), передбачається запровадження основних принципів комунікаційної діяльності органів публічної влади:

- розподіл політичної та державної складової частин комунікаційного процесу;
- визначення стратегічної ролі комунікацій у процесі управління та прийняття рішень, а не лише функції обслуговування;
- визначення функції комунікацій як профільної для кожного органу влади;
- розподіл стратегічних і виконавчих функцій;
- планування та постійний моніторинг комунікаційної діяльності;
- дотримання Кодексу етики комунікацій;
- фіксовані професійні стандарти і єдина база знань [27].

Отже, реформування у сфері комунікацій потребує як суттєвого нормативно-правового регулювання всіх форм взаємодії органів публічної влади із громадськістю (цільовими аудиторіями), з іншими органами публічного управління, так і налагодження внутрішньої комунікаційної діяльності.

Основним нормативно-правовим актом, що забезпечує розвиток комунікаційної політики та інформаційно-комунікаційної сфери в Україні, ще з 2010 р. залишається Концепція проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. № 85-р [33].

Відповідно до зазначеного розпорядження завдання, що ставилося перед Мінюстом та іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади щодо підготовки проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», залишилося декларативним і невиконаним.

Відповідно до зазначеної Концепції окремі питання налагодження комунікації між органами державної влади, місцевого самоврядування, ЗМІ та громадськістю визначаються законами України, що регулюють інформаційну сферу. Зокрема, йдеться про такі нормативно-правові акти, як: Закони України «Про інформацію» [6], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації» [22], «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [12], «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [13], «Про звернення громадян» [7], «Про місцеве самоврядування в Україні» [19]. Також варто зазначити, що є низка окремих постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України й указів Президента України. Однак, незважаючи на суттєвий нормативно-правовий арсенал, ці юридичні документи не сприяють впровадженню ефективних комунікацій у вітчизняну систему публічного управління. Ще автори зазначеної Концепції у 2010 р., проаналізувавши зазначені закони, назвали їх такими, що не повною мірою відповідають рівню розвитку українського суспільства, світовим тенденціям, і відзначили низький рівень правового врегулювання питань налагодження комунікації між органами публічної влади, ЗМІ та громадськістю.

Такий стан нормативно-правового забезпечення спричинив появу низки проблем у сфері комунікаційної діяльності органів публічної влади:

- відсутності єдиної системи комунікаційного менеджменту;
- невідображення сучасних потреб суспільства у чинному законодавстві та більшості державних процедур;
- відсутності стратегічних комунікацій, прогнозування та стратегічного планування комунікаційної діяльності загалом;
- відсутності внутрішньої комунікації – неналагодженої співпраці між відділами та/або органами влади, а також координації їх комунікаційної діяльності;

– неузгодженості комунікаційних дій окремих органів влади з державною стратегією чи політикою розвитку;

– відсутності профільних спеціалістів із питань комунікацій у публічному секторі тощо [27].

У цьому зв'язку необхідно зауважити, що за ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [26]. Це зобов'язує посадовців діяти виключно в межах компетенцій, визначених законами та підзаконними актами. Також необхідно зауважити, що в чинному нормативно-правовому полі використовуються такі поняття, як: «інформування», «електронна взаємодія», «висвітлення діяльності», «оприлюднення (поширення) інформації», «консультації з громадськістю» тощо, однак відсутні такі терміни, як «комунікація», «державна комунікаційна політика», що суттєво обмежує, а подекуди й унеможлиблює їх використання в практиці публічного управління загалом. З огляду на це можемо стверджувати, що взаємодія між органами публічної влади та громадськістю, як і іншими стейкхолдерами, здійснюється де-факто за принципово нових умов, а де-юре – в межах політично і морально застарілої нормативно-правової бази.

Тому функціонування комунікаційної системи, реалізація комунікаційної політики та регулювання інформаційно-комунікаційної сфери повинні мати чітке нормативне регулювання, що сприятиме функціонуванню ефективної комунікаційної інфраструктури як каркасу/платформи комунікаційної системи, яка складається з певної сукупності мереж і передбачає налагодження ефективної комунікаційної діяльності між усіма складовими частинами системи [29].

Функціонування ефективної комунікаційної інфраструктури та реалізація комунікаційної політики набуває особливої актуальності в умовах запровадження стратегічних комунікацій як своєрідного принципу публічного управління, направлено на формування нематеріального ресурсу – довіри до органів публічної влади [35, с. 41]. Нормативно-правове обґрунтування запровадження стратегічних комунікацій визначається через забезпечення інформаційної

безпеки як складової частини національної безпеки [31; 36; 38], що передбачає координацію і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних і психологічних заходів, спрямованих на просування цілей держави.

Також нормативного закріплення набули визначення: урядових комунікацій – як комплексу заходів, які передбачають діалог уповноважених представників КМУ з цільовою аудиторією з метою роз'яснення урядової позиції та / або політики з певних проблемних питань; кризових комунікацій – як комплексу заходів, котрі реалізуються державними органами України у кризовій ситуації і передбачають діалог із цільовими аудиторіями з питань, що стосуються кризових ситуацій; стратегічний наратив – спеціально підготовлений текст, призначений для вербального викладення у процесі стратегічних комунікацій з метою інформаційного впливу на цільову аудиторію [36].

Попередній аналіз зазначених дефініцій свідчить, що ці спроби, як і попередні, щодо нормативного врегулювання питань комунікації залишаються у форматі моделі суб'єкт-об'єктної взаємодії (державні органи – громадяни). У зв'язку з цим необхідно проаналізувати нормативно-правове регулювання суб'єкт-суб'єктної взаємодії, тобто координацію комунікаційної діяльності між органами публічної влади, а також проблеми регулювання засобів масової комунікації та розвитку інформаційно-комунікативної сфери загалом.

Сьогодні напрацьовано великий масив нормативно-правових актів, де визначені основні повноваження державних органів в інформаційній сфері. Акти національного законодавства регламентують діяльність державних органів, організацій і громадян, встановлюють повноваження державних органів в інформаційно-комунікаційній сфері.

З огляду на вищезазначене нормативно-правову базу щодо регулювання інформаційно-комунікаційної сфери доцільно розглянути з урахуванням ієрархії нормативних актів. На найвищому рівні знаходяться норми Конституції України [26], які закріплюють концептуальні положення національної безпеки України в усіх сферах її існування, а також Концепцію національної безпеки України [30], Доктрину інформаційної безпеки України [36], Стратегію кібербезпеки України [37]. Ці документи врахо-

вують основні положення міжнародних договорів і угод, ратифікованих Україною.

На другому рівні розташовані закони конститутивного напрямку, якими визначаються важливі положення щодо регулювання інформаційно-комунікаційної сфери та забезпечення інформаційної безпеки: «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [12], «Про інформацію» [6], «Про державну таємницю» [18], «Про Національну програму інформатизації» [9], «Про радіочастотний ресурс» [4], «Про телекомунікації» [16], «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [10], «Про захист суспільної моралі» [17].

На третьому рівні – закони України інституційного рівня, де закріплені основні форми діяльності органів державної влади у процесі забезпечення інформаційної безпеки та регулювання їх інформаційно-комунікаційної діяльності: «Про оборону України» [11], «Про Службу безпеки України» [23], «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації» [21], «Про національну поліцію» [5], «Про прокуратуру» [14], «Про правовий режим надзвичайного стану» [15].

У структурі нормативно-правової бази забезпечення національної безпеки України в інформаційній сфері особливе місце посідають укази та розпорядження Президента України, а також акти (постанови, декрети) Кабінету Міністрів України. Ці нормативні акти є незаконними й видаються з метою конкретизації та підвищення якості вирішення завдань забезпечення інформаційної безпеки.

Міністерства і відомства України в межах визначеної законами компетенції та відповідальності на основі чинного законодавства про національну безпеку України, а також згідно з рішеннями Президента України, Кабінету Міністрів України розробляють відомчі накази, інструкції, положення, спрямовані на реалізацію програм захисту життєво важливих інтересів людини, суспільства та держави в інформаційно-комунікаційній сфері.

Окремі питання комунікаційної взаємодії регулюються актами нормативного і директивного характеру місцевих органів влади, зокрема рішення з питань забезпечення національної безпеки (про боротьбу з наслідками стихійних лих, техногенних аварій і катастроф, з епідеміями, про підтримання громадського порядку тощо), які є обов'язковими для виконання всіма

підприємствами, установами й організаціями, а також посадовими особами і громадянами на території, підпорядкованій цьому органу влади.

Масове інформування населення, безумовно, є найважливішим аспектом інформаційного права, саме через цей інститут реалізується право на інформацію всіма без винятку. В Україні діяльність ЗМІ регулюється законами «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [16], «Про рекламу» [8], «Про телебачення та радіомовлення» [18].

Варто зауважити, що цензура в Україні заборонена на конституційному рівні. Ст. 3 Конституції України визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Ст. 54 гарантує громадянам свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Ст. 34 гарантує кожному громадянину право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Та врешті у ст. 15 визначено, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Цензура заборонена [26].

Інформаційна сфера є безумовним лідером щодо кількості законів, які її регулюють, – їх понад 20. Аналіз чинного вітчизняного законодавства засвідчує низку прогалин у регулюванні мас-медіа в Україні. Зокрема, недостатньо контрольованими державою залишаються відносини власності на основі вітчизняних ЗМІ, відсутні нормативно-правові акти, котрі сприяли б становленню економічно-незалежних ЗМІ, що створює передумови для монополізації медіа-ринків. Дається взнаки відсутність в Україні узгодженого Кодексу журналістської етики та механізму контролю за його виконанням.

В Україні за роки незалежності було розроблено декілька кодексів етичної поведінки журналістів і кілька їх редакцій було прийнято Національною спілкою журналістів України (у 1992, 1997, 2002 рр.). 11 березня 2010 р. Національна експертна комісія з питань захисту суспільної моралі затвердила Етичний кодекс журналістів у своїй редакції, розроблений її апаратом, але жоден із них не має обов'язкового характеру для виконання (у кращому разі порушення норм піддаються громадському осуду) та не передбачає механізмів контролю за його дотриманням.

Як наслідок, відсутність обов'язкових правових вимог щодо дотримання професійних етичних стандартів чи дієвого інституту саморегуляції (установи з контролю за дотриманням етичних стандартів) спонукає журналістів і редакції порушувати їх, спричиняє зловживання гаслами щодо захисту свободи слова задля маніпулювання свідомістю, з метою формування суспільної підтримки певних політичних сил, а також призводить до нездорової комерціалізації журналістики.

Фактично відсутнє правове регулювання функціонування в Україні міжнародних інформаційних обмінів та інформаційних систем, найяскравішим прикладом яких є Інтернет. Відсутність у чинному законодавстві України визначення поняття засобу масової інформації в мережі Інтернет фактично унеможливорює становлення контролю за інформацією, яка там створюється і поширюється, використовуючи Інтернет-ЗМІ у деструктивних цілях.

Аналіз відповідних статей Конституції України дозволяє дійти висновку про намагання вітчизняного законодавця побудувати інформаційну та комунікаційну політику на основі демократичних і ліберальних норм і принципів, одночасно забезпечивши їхню адаптацію до українських умов.

Експертиза українського інформаційного законодавства, котра неодноразово здійснювалася протягом останніх років, зокрема представниками ОБСЄ, свідчить про те, що законодавча та нормативно-правова база функціонування інформаційної сфери України загалом відповідає європейським нормам. Формальний бік справи не викликає значного занепокоєння, однак постала нагальна проблема недотримання встановлених норм усіма суб'єктами інформаційних відносин, зокрема органами державної влади всіх рівнів. Рівень правової культури

громадян України змушує розглядати ситуацію із зовсім іншого боку порівняно з країнами Європейського Союзу [28].

Таким чином, можемо зазначити, що нормативно-правове забезпечення інформаційно-комунікаційної сфери потребує суттєвого вдосконалення. Одним із напрямів удосконалення законодавства у цій сфері може стати розроблення й ухвалення Кодексу України про інформацію, який має чітко визначити коло суб'єктів інформаційних відносин, забезпечить єдині стандарти, підходи і принципи до регламентації відносин в інформаційному просторі, що дозволить вирішити проблему подолання протиріч у законодавчих і нормативно-правових актах, забезпечити єдність і нефрагментованість нормативно-правового поля. Також Інформаційний кодекс України повинен вирішити питання неузгодженості термінології в інформаційному законодавстві, зокрема мають бути нормативно закріплені терміни, що поки є недостатньо коректними та/або не мають чіткого визначення свого змісту: державна інформаційна політика, державна комунікаційна політика, публічні (державні) комунікації, національний інформаційний простір, інформаційно-психологічні впливи, інформаційно-психологічна безпека, а також слід розмежувати поняття «інформування», «комунікація» тощо.

Висновки і пропозиції. Розглянувши нормативно-правове забезпечення розвитку інформаційно-комунікаційної сфери в Україні з метою забезпечення функціонування комунікаційної інфраструктури, можемо зазначити, що на порядку денному законодавців у цій сфері має стати прийняття низки кодексів: Кодексу етики комунікацій, Кодексу журналістської етики, Інформаційного кодексу України.

Удосконалення українського законодавства в інформаційно-комунікаційній сфері можливе шляхом затвердження низки змін до чинних і прийняття нових законів у цій сфері. Основні питання, що потребують нормативного закріплення, це: посилення відповідальності за розповсюдження неправдивої, фейкової, недоброчесної інформації; розроблення основних засад державної комунікаційної політики, впровадження стандартів інформаційного обміну між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю.

Список використаної літератури:

1. Бебик В.М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка паблікрилейшинз : монографія. Київ : МАУП, 2005. 440 с.
2. Волох О.К. Поняття і складові інформаційно-комунікаційної інфраструктури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 4/4. С. 29–32.
3. Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII зі змінами від 02 жовтня 2018 р. «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>.
4. Закон України від 01 червня 2000 р. № 1770-III зі змінами від 06 вересня 2018 р. «Про радіочастотний ресурс України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1770-14>.
5. Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII зі змінами від 08 листопада 2018 р. «Про Національну поліцію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
6. Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII зі змінами від 06 грудня 2016 р. «Про інформацію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
7. Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР зі змінами від 22 травня 2018 р. «Про звернення громадян». URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Закон України від 03 липня 1996 р. № 270/96-ВР зі змінами від 26 липня 2018 р. «Про рекламу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Закон України від 04 лютого 1998 р. № 74/98-ВР зі змінами від 25 грудня 2015 р. «Про Національну програму інформатизації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
10. Закон України від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР зі змінами від 27 березня 2014 р. «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>.
11. Закон України від 06 грудня 1991 р. № 1932-XII зі змінами від 02 жовтня 2018 р. «Про оборону України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
12. Закон України від 09 січня 2017 р. № 537-V «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
13. Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV зі змінами від 22 вересня 2016 р. «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
14. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII зі змінами від 03 липня 2018 р. «Про прокуратуру». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
15. Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III зі змінами від 23 грудня 2015 р. «Про правовий режим надзвичайного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
16. Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV зі змінами від 02 жовтня 2018 р. «Про телекомунікації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>.
17. Закон України від 20 листопада 2003 р. № 1296-IV зі змінами від 10 листопада 2015 р. «Про захист суспільної моралі». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-15>.
18. Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII зі змінами від 12 липня 2018 р. «Про державну таємницю». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.
19. Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР зі змінами від 22 березня 2018 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
20. Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII зі змінами від 04 листопада 2018 р. «Про телебачення і радіомовлення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
21. Закон України від 23 лютого 2006 р. № 4375-IV зі змінами від 05 жовтня 2017 р. «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15>.
22. Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР зі змінами від 02 жовтня 2018 р. «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>.
23. Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII зі змінами від 12 липня 2018 р. «Про Службу безпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
24. Каїді В. Розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури у глобальному електронному просторі. *Вісник книжкової палати*. 2016. № 11. С. 23–25.
25. Кінаш І.П. Функціонування комунікаційної інфраструктури України та її роль у задоволенні потреб споживачів. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2016. Вип. 8. С. 60–64.
26. Конституція України станом на 07 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

27. Концепція урядових комунікацій 22 січня 2016 р. / МІП України. URL: <https://mip.gov.ua/documents/56.html>.
28. Кострубіцька А.В. Особливості державного регулювання діяльності інтернет-засобів масової комунікації у Європейському Союзі. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2016/18.pdf.
29. Лозовська К.С. Комунікаційна інфраструктура в системі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 4(76). С. 127–131.
30. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>.
31. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 739 «Про схвалення Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі». *Офіційний вісник України*. 2016. № 83. Ст. 2745.
32. Розпорядження КМУ від 12 грудня 2018 р. № 985-р «Деякі питання удосконалення комунікативної роботи органів виконавчої влади». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/985-2018-%D1%80>.
33. Розпорядження КМУ від 13 січня 2010 р. № 85-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-p>.
34. Садовська А. Комунікативна сфера в соціо-гуманітарному просторі: архетипний підхід. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. С. 156–161.
35. Сивак Т.В. Теоретичний аналіз сутності поняття «стратегічні комунікації» в системі публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. № 3 (75). С. 36–43.
36. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.
37. Указ Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016 р. «Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 р. «Про Стратегію кібербезпеки України». URL: <http://www.president.gov.ua/documents/962016-19836>.

Лозовская Е. С. Нормативно-правовое обеспечение функционирования коммуникационной инфраструктуры на местном уровне

В статье проанализирована отечественная нормативно-правовая база по обеспечению развития коммуникационной политики и информационно-коммуникационной сферы. Выявлен ряд пробелов в правовом регулировании информационной сферы, в частности относительно функционирования в Украине международных информационных обменов и информационных систем. Даны предложения по совершенствованию украинского законодательства в информационно-коммуникационной сфере.

Ключевые слова: коммуникация, коммуникационная инфраструктура, кризисные коммуникации, информационная сфера, нормативно-правовое обеспечение.

Lozovska K. S. Legislative provision of the functioning of the communication infrastructure at the local level

The article analyzes the domestic legal and regulatory framework for the development of communication policy and information and communication sphere. A number of gaps in the legal regulation of the information sphere have been identified, in particular regarding the functioning of international information exchanges and information systems in Ukraine. The presented suggestions on the improvement of Ukrainian legislation in the field of information and communication.

Key words: communication, communication infrastructure, crisis communications, information sphere, normative-legal support.

УДК 352.07/.08:005.591.4:004:316.77

М. М. Мотрінааспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕІНЖІНІРИНГУ СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Стаття присвячена важливим аспектам впровадження у вітчизняній науці та практиці інформаційно-комунікативних технологій, що є складовою частиною публічного управління. Динамічний розвиток інформаційних технологій спонукає органи державної влади, органи місцевого самоврядування до запровадження та використання новинок технічного прогресу. Застосування системного підходу у спілкуванні із суспільством призводить до зростання важливості соціальної комунікації в процесах управління, враховуючи соціальну складову частину сталого розвитку, що супроводжується корінною трансформацією не тільки технічної, а й соціальної, соціокультурної основи постіндустріального, інформаційного суспільства. Водночас комунікація не повинна відображатися тільки в комп'ютеризовано-графічних формах. Тому у своєму дослідженні, піднімаючи важливе питання застосування інформаційно-комунікативних технологій для побудови сервісної держави та прагнучи забезпечити надання якісних публічних послуг на місцевому рівні, наголошуємо на доцільності застосування методології реінжинірингу.

Ключові слова: інформація, комунікація, інформаційно-комунікативні технології, системний підхід, публічні послуги, реінжиніринг процесів.

Постановка проблеми. Із середини ХХ ст. стрімко розвивається сфера інформаційних технологій, матеріальною основою якої виступає електронно-обчислювальна техніка. Науково-технічний прогрес призвів до диверсифікації знань, а інформація набуває з кожним новим етапом розвитку економіки, політики, соціальної сфери змісту основного продукту, який може бути спрямований як на прогрес, так і на регрес. Слід зауважити, що до інформаційних технологій також відносять процеси, в яких «вихідним матеріалом» і «продукцією» є інформація. Виробничі та інформаційні технології не виникають хаотично, це є результатом еволюції простих чи складних, взаємопов'язаних між собою процесів. Людина активно впливає на різні галузі виробництва, що є результатом технологізації соціальних процесів і перекладанням їх графічною, технічною, математичною мовами тощо. Розвиток нових інформаційних технологій надає широкі можливості для процесів комунікації також як всередині держави, так і за її межами. Комунікативні процеси звичайно мають соціальне забарвлення, адже відбува-

ються саме в середовищі, де головним суб'єктом є людина. Процеси глобалізації ще більше вплинули на стрімкий розвиток інформаційних технологій, що має як позитивні сторони, так і негативні наслідки в економічному, політичному, соціальному житті суспільства.

Водночас держава має бути відповідальною перед своїм суспільством за якість поданої інформації, її достовірність і толерантність, бо саме через призму порядності виникає довіра до влади як такої, що діє через органи державної влади й органи місцевого самоврядування.

Саме через показники рівня довіри до влади можливо відобразити реальну картину наближеності до суспільства, яке здебільшого готове до діалогу. Тому створення нових інформаційно-комунікативних каналів дасть змогу краще розуміти ситуацію в державі як представникам влади, так і суспільству загалом. Комунікативні заходи, роз'яснення політики нововведень щодо прийняття тих чи інших рішень саме в процесах надання якісних послуг також має важливе значення. За роки незалежності у сфері державної інформаційно-комунікативної діяльності від-

булися суттєві зрушення щодо демократизації процесів взаємодії, зокрема в засобах масової інформації, в діяльності громадських організацій тощо. Сьогодення насичене тим, що всі органи державної влади, місцевого самоврядування контактують із суспільством через прес-служби, мають власні веб-сторінки в Інтернет-мережі, громадські ради, координаційні ради тощо. Визначним і позитивним є саме досягнення у сфері надання публічних послуг юридичним і фізичним особам. Із 2016 р. в Україні розпочав працювати Єдиний державний портал адміністративних послуг, завдяки функціонуванню якого громадяни можуть замовити чималу кількість послуг, не виходячи з дому чи офісу.

Водночас виникає і багато проблем, як-то необізнаність більшості громадян про такі новації, незнання, небажання сприймати зміни та користуватися їх перевагами. Тому виникає конфліктний резонанс між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством загалом і окремими його представниками конкретно.

Виходячи з уже зазначеного, враховуючи актуальність цього питання, ми обрали саме цю тему дослідження для розкриття сутності інформаційно-комунікативних технологій як інструменту реінжинірингу сервісної діяльності держави, завдяки якому може відбутися зміна в системі надання публічних послуг населенню місцевими органами публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Сучасна комунікативна філософія, теоретичні аспекти взаємодії органів публічного управління та громадськості відображено в дослідженнях таких зарубіжних вчених, як Е. Гідденс [4], Г. Ласуел [23], Дж. Локк [7], Ж.Ж. Руссо [7], А. Турен [1], Ю. Хабермас [22] та ін. В Україні питання удосконалення інформаційно-комунікативної політики органів державної влади та питання формування інформаційної політики через інформаційні обміни досліджували С. Бакуменко [3], О. Карпенко [5], О. Крутій [10], Г. Почепцов [17], Ю. Сурмін [19] та ін. Із розвитком інформаційно-комунікативного простору в Україні відповідно підвищується значущість і дієвість громадянського суспільства, проблеми розвитку якого в Україні досліджувалися такими науковцями, як А. Амоша [6], Н. Борецька [23], Н. Калінкіна [6] та ін. Зазначені вчені зробили вагомий внесок у розуміння теоретичних і практичних аспектів інформаційно-комунікативної політики органів державної влади та їх взаємо-

дії з громадськістю. Але проблема використання інформаційно-комунікативних технологій як інструменту реінжинірингу сервісної діяльності органів місцевої влади у сфері надання публічних послуг ще не виступала предметом наукового дослідження.

Метою статті є обґрунтування підходів до підвищення ефективності комунікацій як інструменту реінжинірингу сервісної діяльності місцевих органів публічного управління у сфері надання публічних послуг.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні чимала кількість видань та авторів висвітлюють зарубіжний досвід комунікативних заходів щодо зв'язків із громадськістю, акцентуючи увагу на необхідності адаптації до вітчизняних традицій, потреб економічного розвитку. Але, відразу наголошуємо, таке застосування не повинно бути абсолютним дублюванням уже існуючого зарубіжного досвіду. Необхідно аналізувати, порівнювати та проектувати можливі моделі розвитку подій після впровадження різних новацій.

Інформаційно-комунікативні технології можна розглянути як процес передачі інформації від надавача (або джерела) до отримувача через певні канали, що зумовлює зворотній зв'язок. Цей зв'язок може виражатися через належну передачу інформації, отримання її, опрацювання та засвоєння, використання та формулювання думки щодо можливого вдосконалення чи підтвердження позитивності прийнятого рішення, надаючи пропозиції чи підтвердження позицій джерела через різноманітні канали комунікації, а саме пропозиції щодо покращення, петиції тощо.

Пропонуємо інформаційно-комунікативний процес розглядати через системний підхід, завдяки якому можливо виділити такі елементи, як:

- суб'єкти комунікативного процесу – відправник і одержувач повідомлення (комунікатор і реципієнт);
- засоби комунікації – код, що використовується для передачі інформації в знаковій формі (слова, картини, графіки тощо);
- канали комунікації, якими передається повідомлення від комунікатора до реципієнта (лист, телефон, радіо, телебачення, Інтернет тощо);
- предмет комунікації (певне явище, подія) і повідомлення, що його відображає (стаття, радіопередача, телевізійний сюжет тощо);
- ефекти комунікації – зміни внутрішнього стану суб'єктів комунікативного процесу, в їх-

ніх взаєминах або в їх діях, наслідки комунікації [19].

Використовуючи такий підхід, можна визначити, що інформаційно-комунікативна діяльність у сфері публічного управління – це система обміну та система взаємодії між суб'єктами за допомогою різноманітних даних між усіма інститутами громадянського суспільства [6].

Слід зауважити також, що мотиви комунікативного процесу між місцевими органами публічного управління та громадськістю часто відрізняються, а це спричиняє непорозуміння й опір змінам у суспільстві.

Державні органи та інститути вступають у процес комунікації для того, щоб інформувати, впливати, переконувати громадськість у правильності обраного політичного курсу (ухваленого управлінського рішення) або щоб визначити шляхи його вдосконалення. Головною причиною участі у процесі комунікації з боку громадськості є задоволення потреб, захист інтересів окремої людини або групи людей [12].

Цілі комунікації обслуговують ті чи інші потреби: виживання, самореалізації, співпраці з іншими людьми, прояву своїх здібностей тощо [13].

Таким чином, замінивши звичайне, безлике та байдуже до результатів спілкування про новачки, зміни у суспільно-політичному житті з боку органів публічної адміністрації на зрозуміле, співчутливе, відкрите, прозоре спілкування з громадськістю, можливо вийти на новий рівень розвитку в економічному, політичному, соціальному житті тощо. А тому інформаційно-комунікативна діяльність держави через органи державного та місцевого управління є важливою складовою частиною процесу публічного управління, оскільки дає можливість узгоджувати й об'єднувати цілі держави і суспільства в єдине ціле, завдяки чому приймаються спільні та взаємовигідні управлінські та політичні рішення.

У свою чергу, застосовуючи системний підхід в інформаційно-комунікативних технологіях при наданні публічних послуг на місцевому рівні через призму реінжинірингу, дуже важливо розуміти зворотність зв'язку в цьому процесі. Тому до послуг, що надаються місцевими органами публічного управління, необхідно застосовувати методологію процесів, які можуть мати як закономірність розвитку, так і через взаємодію із зовнішнім середовищем відображатися у різних непередбачуваних явищах і результатах. Ми у своїй роботі, піднімаючи важливе

питання застосування інформаційно-комунікативних технологій для побудови сервісної держави, де надання якісних публічних послуг на місцевому рівні матиме ключове значення для розвитку власне всього публічного управління, пропонуємо застосовувати методологію реінжинірингу. Проект радикальної перебудови організацій, процесів у них, радикальна зміна думок і поглядів тощо Хаммер і Чампи називають реінжинірингом [21]. Реінжиніринг бізнес-процесів може бути використаний як інструмент для реалізації стратегічних цілей організації на основі кардинального перегляду та заміни ділових процесів новими, більш ефективними. Саме завдяки методології реінжинірингу у сфері надання публічних послуг на місцевому рівні можливо розглянути ті адміністративні процеси, які передують необхідності в отриманні послуги, що надається суб'єктом владних повноважень, процес її надання, результат послуги й ефект від прийнятого того чи іншого рішення. Виходячи із зазначеного, основними завданнями моделювання адміністративних процесів щодо надання публічних послуг є: аналіз наявної моделі адміністративних процесів за принципом «як є»; напрацювання декількох варіантів оптимізації адміністративних процесів за принципом «як має бути»; аналітична оцінка ефективності різних варіантів оптимізації адміністративних процесів.

Крім того, для створення цільової моделі адміністративного процесу необхідно дотримуватися таких основних принципів:

- формування варіантів моделі процесу;
- оптимізація кількості виконавців процесу (фахівців, здатних виконувати ширше коло питань);
- залучення клієнтів у процес. Цей принцип стосується дозвільних погоджувальних процедур, результат яких отримує сторона, котра зробила запит;
- розроблення різних варіантів процесу;
- оптимізація кількості входів у процес;
- децентралізація з централізованим обміном інформацією, шляхом створення централізованого інформаційного простору [11].

Але можуть виникнути певні непорозуміння серед різних суб'єктів владних повноважень щодо методів, які пропонує реінжиніринг, адже ця методологія спочатку була орієнтована на сферу підприємницької діяльності, тому найбільш дослідженими є методи і моделі реінжинірингу бізнес-процесів. У державному

та муніципальному секторі прийняттю рішень, а особливо їх ознайомленню з громадськістю, передують багатоетапна довготривала процедура, внаслідок якої до отримувача може надійти викривлена інформація, що попередньо мала зовсім інший зміст та інші цілі. Тому зміна процесів в інформаційно-комунікативній сфері, спрямована на отримувача інформації, має надважливе значення. Механізм реінжинірингу дозволить здійснити системний перегляд процесів і дасть можливість перебудувати бюрократичне адміністрування на сервісно орієнтоване з людиноцентристським підходом. Застосування інструментів реінжинірингу для побудови моделей адміністративних процесів державного та муніципального управління, а саме зміна процесів організації надання публічних послуг в органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях є актуальними. Комунікативний фактор із заявниками щодо процесів надання публічних послуг на місцевому рівні, новацій, які запроваджуються, отримання пропозицій щодо поліпшення системи отримання послуг тощо має також ключове значення для зворотного зв'язку між суб'єктами громадянського суспільства. Нині ще не склалася практика побудови системних моделей адміністративних процесів і немає аналогів, які можливо використати. Тому, на відміну від бізнес-процесів, де першим етапом є розробка образу – бачення майбутньої компанії, реінжиніринг адміністративних процесів слід розпочинати з наявних процесів.

Наша держава уже має певний досвід у запровадженні дії різноманітних реєстрів, які функціонують для покращення і спрощення життєдіяльності суспільства. Наприклад, використовуючи засоби реєстру Держгеокадастру України, громадяни та підприємства безперешкодно, зареєструвавшись в особистому кабінеті, можуть замовити витяг про нормативно-грошову оцінку, витяг із державного земельного кадастру або звернутися по внесення змін до картографічної частини реєстру онлайн, без необхідності звертатися особисто; за допомогою засобів реєстру територіальної громади міста Києва зареєстровані жителі можуть замовити довідку, що підтверджує їх реєстрацію, що зменшує термін очікування в чергах і знижує корупційні ризики; завдяки функціонуванню Державного реєстру прав на нерухоме майно можливо, онлайн чи особисто звернувшись до центрів надання адміністративних послуг, замо-

вити інформаційну довідку про власне майно або нерухоме майно іншої особи тощо. Отже, як ми бачимо на непоодиноких прикладах, комунікативні процеси через засоби реєстрів відбуваються та збільшується кількість заявників, котрі користуються саме електронними послугами. Крім того, система такої комунікації потребує ще вдосконалення, обізнаності заявників, а також використання інформаційної складової частини для більш функціональної інтеграції між реєстрами, проведення моніторингу послуг для можливості їх переведення у площину електронних, із застосуванням засобів накладення цифрового підпису тощо.

Застосування інформаційних систем при реінжинірингу саме надання публічних послуг на місцевому рівні відображає внутрішнє забарвлення процесу для тестування розроблених моделей. Адже необхідно, по-перше, для комплексного моделювання адміністративних процесів розробити інформаційну, графічну, табличну й оптимізаційну моделі [2]. Наступним, другим кроком має бути розробка бачення, яке б розкривало систему адміністративних процесів і найоптимальніше визначало процес організації надання публічних послуг. На третьому етапі мають бути створені нові або кардинально змінені попередні процеси щодо організації надання публічних послуг, що тестуються за допомогою інформаційних систем, розроблених на першому етапі. У зв'язку із впровадженням в усі сфери життєдіяльності суспільства інформаційних технологій було б неправильно розуміти під реінжинірингом лише комп'ютеризацію уже сформованих процесів. Адже ще М. Хаммер у 90-х рр. минулого століття застерігав про небезпеку переоцінки ролі інформаційних технологій, що призводить до намагання автоматизувати недосконалі види управлінських робіт і відволікає від основних напрямів, які необхідно оптимізувати [21]. Водночас важливою у реінжинірингу процесів надання публічних послуг на місцевому рівні є соціальна складова частина, котра відображає соціальний ефект у суспільстві від запровадження інноваційних підходів.

Висновки і пропозиції. Результатом проведеного дослідження стало *обґрунтування* підходів до підвищення ефективності комунікацій як інструменту реінжинірингу процесів надання публічних послуг на місцевому рівні: *визначено* необхідність застосування системного підходу в інформаційно-комунікативній діяльності

держави, що є важливою складовою частиною процесу публічного управління і надає можливість узгоджено через інститути громадянського суспільства, поєднавши цілі держави, приймати спільні взаємовигідні управлінські та політичні рішення. З'ясовано, що зміни в управлінській діяльності вимагають застосування нових інформаційно-комунікативних моделей переформатування процесів у системі надання публічних послуг на місцевому рівні. Встановлено, що підвищення ролі комунікативної складової частини із застосуванням інструменту реінжинірингу для сервісної діяльності органів місцевої влади матиме ключове значення у сфері надання публічних послуг на місцевому рівні.

Перспективи подальших наукових досліджень пов'язані з необхідністю дослідження різноманітних властивостей реінжинірингу у процесах надання публічних послуг на місцевому рівні.

Список використаної літератури:

1. Ален Турен. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. Москва : Научный мир, 2002. Т. 2. № 3. С. 54–58.
2. ARIS-моделирование бизнес-процессов. Москва : Весть-МетаТехнология, 2008.
3. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/4.pdf.
4. Гидденс Э. Политика, управление и государство. Рубеж (альманах социальных исследований). 1992. № 3. С. 78–107.
5. Інформаційно-комунікативна діяльність органів публічної влади : монографія / В.С. Куйбіда, О.В. Карпенко, А.В. Дуда та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, О.В. Карпенка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ : Компринт, 2018. 364 с.
6. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / Соловйов С.Г. та ін. ; за заг. ред. Грицяк Н.В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.
7. История политических и правовых учений / под ред. В.П. Малахова. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 319 с.
8. Карпенко О.В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ : АМУ, 2014. 407 с.
9. Кашкин В.Б. Введение в теорию коммуникации : учебное пособие. Воронеж : Изд-во ВГТУ, 2000. 175 с.
10. Крутий О.М. Сучасний стан діалогової комунікації між органами державної влади та громадськістю в українському суспільстві. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_2_3.
11. Методика процессно-ориентированного описания функции. Москва : ЗАО АСТЕРОС, 2010. 9 с.
12. Науково-методичне забезпечення управління місцевим розвитком на засадах інноваційного менеджменту : наукова розробка / Ю.П. Шаров, Т.В. Маматова, І.А. Чикаренко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж., Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Київ : НАДУ, 2014. 80 с.
13. Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления / под ред. Л.В. Сморгунова. Санкт-Петербург : Изд. С.-Петерб. ун-та, 2010. 322 с.
14. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 / Верховна рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
15. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 614-р / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
16. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. / Верховна рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
17. Почепцов Г. Г. Коммуникативные технологии двадцатого века. Москва : Релф-бук; Киев : Ваклер, 2002. 352 с.
18. Почепцов Г.Г. Стратегические коммуникации. Стратегические коммуникации в политике, бизнесе и государственном управлении. Киев : Альтерпрес, 2008. 216 с.
19. Сурмин Ю. Теория систем и системный анализ. Киев : МАУП, 2003. 368 с.
20. Україна пасе задніх за рівнем довіри до органів державної влади. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2013/02/11/6983262/>.
21. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе / пер. с англ. Санкт-Петербург : Изд-во СПб. ун-та, 1997. 332 с.
22. Хабермас Юрген. Комунікативна дія і дискурс – дві форми повсякденної комунікації. *Ситниченко Л. Першоджерела комунікативної філософії*. Київ : Либідь, 1996. С. 84–90.

23. Шабанова Ю.О., Яременко І.А., Тарасова Н.Ю.
Історія філософії: сучасні комунікативні вчення :

навчальний посібник. Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2012. 120 с.

Мотрина М. М. Информационно-коммуникативные технологии как инструмент реинжиниринга сервисной деятельности местных органов публичного управления в сфере предоставления публичных услуг

Статья посвящена важным аспектам внедрения в отечественной науке и практике информационно-коммуникативных технологий, что является составной публичного управления. Динамичное развитие информационных технологий побуждает органы государственной власти, органы местного самоуправления к внедрению и использованию новинок технического прогресса. Применение системного подхода в общении с обществом приводит к росту важности социальной коммуникации в процессах управления, сопровождается коренной трансформацией не только технической, но и социальной, социокультурной основы постиндустриального, информационного общества. Вместе с тем, коммуникация не должна отражаться только в компьютеризировано-графических формах. Поэтому в своем исследовании, поднимая важный вопрос применения информационно-коммуникативных технологий для построения сервисного государства и стремясь обеспечить предоставление качественных публичных услуг на местном уровне, отмечаем целесообразность применения методологии реинжиниринга.

Ключевые слова: информация, коммуникация, информационно-коммуникативные технологии, системный подход, публичные услуги, реинжиниринг процессов.

Motrina M. M. Information and communicative technologies as instrument of reengineering of service activity of local organs of public management are in the field of the grant of public services

The article is devoted to important aspects of introduction of information and communication technologies in the national science and practice, which is an integral part of public administration. The dynamic development of information technology encourages state authorities, local governments to introduce and use new developments in technical progress. The application of a systematic approach in communicating with society leads to an increase in the importance of social communication in management processes, taking into account the social component of sustainable development, accompanied by a radical transformation of not only the technical but also social, socio-cultural foundations of the postindustrial, information society. However, communication should not be displayed only in computerized-graphic forms. Therefore, in its study, raising the important issue of the application of information and communication technologies for the construction of a service state and striving to ensure the provision of quality public services at the local level, we emphasize the feasibility of using the reengineering methodology.

Key words: information, communication, information and communication technologies, system approach, public services, process reengineering.

УДК 351.777.81

І. М. Солонніковааспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ОРГАНІЗАЦІЯ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено нормативно-правову базу, яка регулює процес організації благоустрою населених пунктів в Україні. Вивчено повноваження місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у цій сфері. Досліджено повноваження нового суб'єкта місцевого самоврядування – старости. Виявлено зміни в системі організації влади, що мають місце за результатами реалізації «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», встановлено позитивні наслідки, які очікуються від реалізації Концепції у сфері організації благоустрою населених пунктів, що представлено у вигляді Схеми.

Ключові слова: благоустрій населених пунктів, організація благоустрою, децентралізація управління, об'єкти інфраструктури.

Постановка проблеми. Благоустрій є комплексом робіт на території населеного пункту, спрямованих на створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля шляхом запровадження екологічних заходів із покращання мікроклімату території, санітарного її очищення, покращання її естетичного вигляду тощо.

Сьогодні держава обрала шлях на децентралізацію управління, основним завданням якої стало створення підстав для формування фінансово незалежних територіальних громад, які матимуть можливість самостійно встановлювати на власній території податки та збори, розпоряджаючись ними на власний розсуд, отримувати субвенції на формування інфраструктури, що дозволить отримати значно більше матеріальних і фінансових ресурсів, спрямувавши їх на підтримку сфери благоустрою. Тому дослідження питання організації благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління є дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження у сфері організації благоустрою проводили ряд науковців. Зокрема, особливої уваги заслуговують праці О.П. Ігнатенка, котрий дослідив нормативно-правову базу, що регулює сферу благоустрою, згрупував нормативно-правові акти за функціональними ознаками в державному регулюванні та виявив частину актів, які мають лише рекомендаційний характер, оскільки не пройшли процедуру державної реєстрації [1, с. 36]. Крім того, він розкрив тен-

денції розвитку сфери благоустрою за існуючих механізмів державного регулювання та надав конкретні пропозиції щодо перспектив державного регулювання сфери благоустрою, які, на його думку, зможуть активізувати розвиток цієї сфери [2, с. 127].

Ряд науковців присвятили свої праці дослідженню організації сфери благоустрою за видами об'єктів. Так, Л.В. Головкич виділив проблеми благоустрою сільських поселень та обґрунтував напрями їх вирішення в умовах децентралізації, що сприятиме, на його думку, зменшенню регіональних диспропорцій у соціальному розвитку сільських поселень. У своїх роботах він розглянув благоустрій сільських поселень із погляду спільних умов проживання [3, с. 154].

В. Дударець і М.Ю. Гурик дослідили благоустрій територій у ландшафтному дизайні й окреслили особливості та принципи ландшафтних композиційних вирішень, на яких ґрунтується дизайнерське бачення організації природних об'єктів [4, с. 118]. Зокрема, М.Ю. Гурик розглянув особливості ландшафтного благоустрою вищих навчальних закладів з урахуванням норм і вимог, яким відповідають ці заклади, й особливістю їх озеленення [5, с. 43].

Але вважаємо, що з реформуванням місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у напрямку децентралізації питання організації благоустрою населених пунктів потребує подальшого дослідження з урахуванням вже нових умов взаємодії державних і місцевих органів влади.

Метою статті є дослідження процесу організації благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління.

Виклад основного матеріалу. У ст. 20 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» містяться норми, які надають визначення поняттю організації благоустрою населених пунктів, тож спробуємо дослідити більш детально кожну із складових частин цього поняття.

Так, насамперед, особливість політики з організації благоустрою населених пунктів полягає в тому, що обов'язок із організації цього процесу покладено на місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Але більшість повноважень у цій сфері покладено саме на органи місцевого самоврядування, які поділяються на «власні» та «делеговані».

Так, у ч. 2 ст. 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» міститься перелік повноважень сільських, селищних і міських рад у сфері благоустрою населених пунктів, до яких належить:

– *Організація забезпечення на території населеного пункту чистоти і порядку, дотримання тиші в громадських місцях* [6]. У ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнено перелік повноважень органів місцевого самоврядування у сфері благоустрою, зокрема до «власних» повноважень віднесено забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони [7]. Крім того, ст. 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» конкретизує, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства зобов'язані: здійснювати організаційні, господарські, технічні, технологічні, архітектурно-будівельні та інші заходи щодо попередження утворення та зниження шуму до рівнів, установлених санітарними нормами [8]. Вони повинні забезпечувати під час роботи закладів громадського харчування, торгівлі, побутового обслуговування, розважального та грального бізнесу, культури, під час проведення різних розважальних заходів рівні звучання звуковідтворювальної апаратури та рівні шуму в прилеглих до них жилих і громадських будівлях на рівнях, встановлених санітарними нормами [8].

До того ж, ДБН В.1.1-31:2013 «Захист територій, будинків і споруд від шуму» зобов'язує суб'єктів господарювання вживати заходів щодо зниження рівня шуму ще під час проектування конструкцій.

Так, під час планування та забудови територій населених пунктів проектування будинків і споруд різного призначення має здійснюватися із застосуванням будівельно-акустичних засобів, що мають здійснювати зниження рівня шуму джерел до допустимих величин. Це може здійснюватися шляхом застосування внутрішніх і зовнішніх огорожувальних конструкцій будівель (перекриттів, стін, перегородок, дверей, воріт, вікон, технологічних прорізів) із достатньою звукоізоляцією; застосуванням акустичних екранів, вигоронок, глушників шуму в системах вентиляції та кондиціонування повітря [9].

ДБН В.1.1-31:2013 «Захист територій, будинків і споруд від шуму» встановлює вимоги й щодо проектування автомобільних доріг і вулично-дорожньої мережі, зокрема зобов'язує забудовників під час проектування використовувати розрахункове визначення шумової характеристики транспортного потоку залежно від його швидкості та інтенсивності руху транспорту, технічних характеристик автомобільної дороги (типу покриття проїзної частини, поздовжнього ухилу вулиці або дороги тощо) [9]. Але ДБН В.1.1-31:2013 встановлює вимоги тільки до стаціонарних джерел забруднення, тоді як Постанова КМУ «Про Правила дорожнього руху» зобов'язує користувачів транспортних засобів під час перевезення вантажу пересуватися так, щоб не створювати шуму (п. 22.3 Постанови [10]).

На органи виконавчої влади та місцевого самоврядування ст. 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» покладено обов'язок здійснювати контроль за додержанням керівниками та посадовими особами підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також громадян правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях [8].

– *Організація місць відпочинку для населення.* Відповідно до п. 3 «Порядку обліку місць масового відпочинку населення на водних об'єктах» органи місцевого самоврядування за проектами відведення земельних ділянок, попередньо узгодивши це з територіальними установами державної санітарно-епідеміологічної служби, мають визначити місця масового відпочинку. Але для організації безпеки на органи місцевого самоврядування покладено обов'язок повідомлення про відведення місць масового відпочинку до регіональних координаційних аварійно-рятувальних центрів ДСАРСВО щороку до 1 квітня [11].

– *Затвердження схем санітарного очищення населених пунктів і впровадження систем роздільного збирання побутових відходів.* Ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнює перелік «власних» органів місцевого самоврядування у цьому напрямі, як-то: вирішення питань транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин; затвердження норм надання послуг із вивезення побутових відходів [7].

– *Визначення місць стоянок транспортних засобів і майданчиків для паркування на об'єктах благоустрою.* Пп. 7.1 ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнює ці повноваження, доповнюючи дозволом на прийняття рішень про розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування транспортних засобів і стоянок таксі на вулицях і дорогах населених пунктів і здійснення контролю за дотриманням правилами паркування, обладнання та функціонування майданчиків таких майданчиків [7]. Але ці повноваження органи місцевого самоврядування мають виконувати з дотриманням ряду нормативно-правових актів, які обмежують розташування цих об'єктів.

Так, забороняється будівництво будь-яких споруд, у т. ч. баз відпочинку, дач, гаражів і стоянок автомобілів у прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм і на островах (ст. 61 Земельного кодексу України [12]), адже прибережні захисні смуги є природоохоронною територією з режимом обмеженої господарської діяльності.

Заборонено будівництво гаражів і стоянок автомобілів у межах водно-болотних угідь загальнодержавного значення, якщо це не пов'язано із забезпеченням таких угідь і підтриманням їх оптимального гідрологічного режиму (п. 13 Положення про водно-болотні угіддя загальнодержавного значення [13]).

З метою забезпечення безпечних умов експлуатації та виключення можливості пошкодження газорозподільної системи заборонено улаштування стоянок автотранспорту та гаражів, у т. ч. тимчасових, вздовж її траси в межах охоронної зони шириною 2 м з обох боків від зовнішньої стінки газопроводу (п. 1.12 Правил безпеки систем газопостачання) [14].

Заборонено влаштовувати стоянки автомобільного транспорту, тракторів, машин та іншого обладнання в охоронних зонах трубопроводів

без письмової згоди підприємств (організацій), що їх експлуатують (пп. 5.2.1.4 Правила пожежної безпеки при експлуатації магістральних нафтопроводів України [15]). Тобто можна зробити висновок, що немає категоричної норми, в охоронних зонах трубопроводів можна розташовувати автостоянки, але за письмовою згодою з підприємствами, які їх експлуатують.

Категорично заборонене будівництво та розміщення гаражів, автозаправних станцій та інших споруд над тунелями метрополітену, а також біля входів і виходів станції метрополітену (п. 3.1 Правил пожежної безпеки в метрополітенах [16]).

– *Визначення графіків роботи зовнішнього освітлення території.* Відповідно до п. 1.10 «Методичних рекомендацій з утримання об'єктів зовнішнього освітлення населених пунктів» графіки включення та виключення зовнішнього освітлення рекомендовано затверджувати власникам або балансоутримувачам об'єктів зовнішнього освітлення з урахуванням зниження рівня природного освітлення до 20 лк або його підвищення до 10 лк [17].

Визначення на об'єктах благоустрою місць розміщення громадських вбиралень. Нормативну основу для виконання цих повноважень закладає ДБН Б.2.2-5:2011 Благоустрій території: Планування та забудова міст, селищ і функціональних територій, який встановлює, що органи місцевого самоврядування зобов'язані в місцях масового зосередження людей влаштовувати громадські вбиральні, зокрема це стосується: площ, транспортних магістралей, вулиць із великим пішохідним рухом; площ біля вокзалів, залізничних станцій, авто- та річкових вокзалів, автостанцій; виходів і вестибюлів метрополітену; у місцях проведення масових заходів; на території ярмарок, крупних об'єктів торгівлі та послуг, об'єктів громадського харчування, об'єктів культурно-розважального та спортивного призначення; на території об'єктів рекреації (пп. 9.3.1-9.3.2 ДБН [18]).

– *Здійснення самоврядного контролю за станом благоустрою.* Порядок реалізації цих повноважень сільськими, селищними, міськими радами закріплено у ст. 40 Закону України «Про благоустрій населених пунктів». Його метою є контроль за станом благоустрою населених пунктів, у т. ч. організації озеленення, охорони зелених насаджень, створення місць відпочинку громадян, утримання в належному стані територій, закріплених за підприємствами, устано-

вами, організаціями. Самоврядний контроль здійснюється інспекцією з благоустрою [6].

Але участь в організації благоустрою населених пунктів беруть і місцеві органи виконавчої влади, на які покладено ряд повноважень.

Так, відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» на місцеві державні адміністрації покладено обов'язок зі здійснення державного контролю за додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного та комунального обслуговування [19].

Але у лютому 2017 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища», який ввів до системи місцевого самоврядування поняття «старостату», тобто з переходом в Україні до системи децентралізації управління було створено «старостинські округи» та введено виборну посаду – староста [20]. До його повноважень також було віднесено участь у здійсненні контролю за станом благоустрою населеного пункту (села, селища) (ст. 54.1 закону [7]).

По-друге, організація благоустрою передбачає, що благоустрій має здійснюватися в обов'язковому порядку і на всій території населеного пункту (села, селища, міста). Адже п. 2 ст. 20 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» вказує на те, що організація благоустрою полягає у його обов'язковості. Тобто у суб'єктів господарювання, органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади не має право вибору, вони зобов'язані вчиняти заходи, тобто виконувати комплекс робіт на території населеного пункту, який забезпечить її раціональне використання, охорону та належне утримання, що забезпечить створення сприятливих умов для життєдіяльності людини. Саме це визначення покладено в основу формування дефініції «благоустрій населених пунктів».

Спробуємо надати пояснення, чому так важливо здійснювати благоустрій обов'язково в усіх населених пунктах. Людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції [21]). Кожна людина має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції [21]). Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що станов-

лять культурну цінність (ст. 54 Конституції [21]). Отже, ми бачимо, що Конституція гарантує кожній людині, котра мешкає на території України, безпечні умови перебування та збереження історичних пам'яток (що є дуже важливим для збереження вітчизняної культури та розвитку майбутніх поколінь). Благоустрій і є тим комплексом робіт, який допомагає гарантувати реалізацію цих конституційних норм.

По-третє, організація благоустрою передбачає наявність фінансових ресурсів для його здійснення.

Так, п. 3 ст. 20 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» передбачено, що фінансування місцевих програм із благоустрою населених пунктів проводиться за рахунок коштів місцевих бюджетів, а об'єктів, які перебувають у державній власності, – за рахунок коштів державного бюджету. Але ст. 10 цього ж Закону вказує на те, що сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи для здійснення заходів із благоустрою населених пунктів мають право залучати на договірних засадах кошти і матеріально-технічні ресурси юридичних і фізичних осіб [6].

По-четверте, у разі прийняття рішення місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо благоустрою території певного населеного пункту воно є обов'язковим для виконання розміщеними на цій території підприємствами, установами, організаціями та громадянами, котрі на ній проживають (п. 4 ст. 20 Закону [6]).

01 квітня 2014 р. Урядом було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», в якій чітко визначено, що до основних повноважень органів місцевого самоврядування належать: планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; розвиток місцевої інфраструктури (доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення); вивезення й утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій, вулиць і доріг у населених пунктах [22].

Суттєвими нововведеннями в організації благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління стали: можливість добро-

вільного об'єднання територіальних громад із подальшим їх співробітництвом і створення «старостинських округів» і введення посади старости.

Проте такі зміни мають сприяти покращенню сфери благоустрою. Адже ст. 9, 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання

шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури [23]. Тобто у такої громади з'являються нові можливості для покращення її інфраструктури та створення комфортних умов перебування її мешканців.

До того ж, у зв'язку з переходом до нової форми державного управління у територіальних громадах з'явилася можливість співробітни-

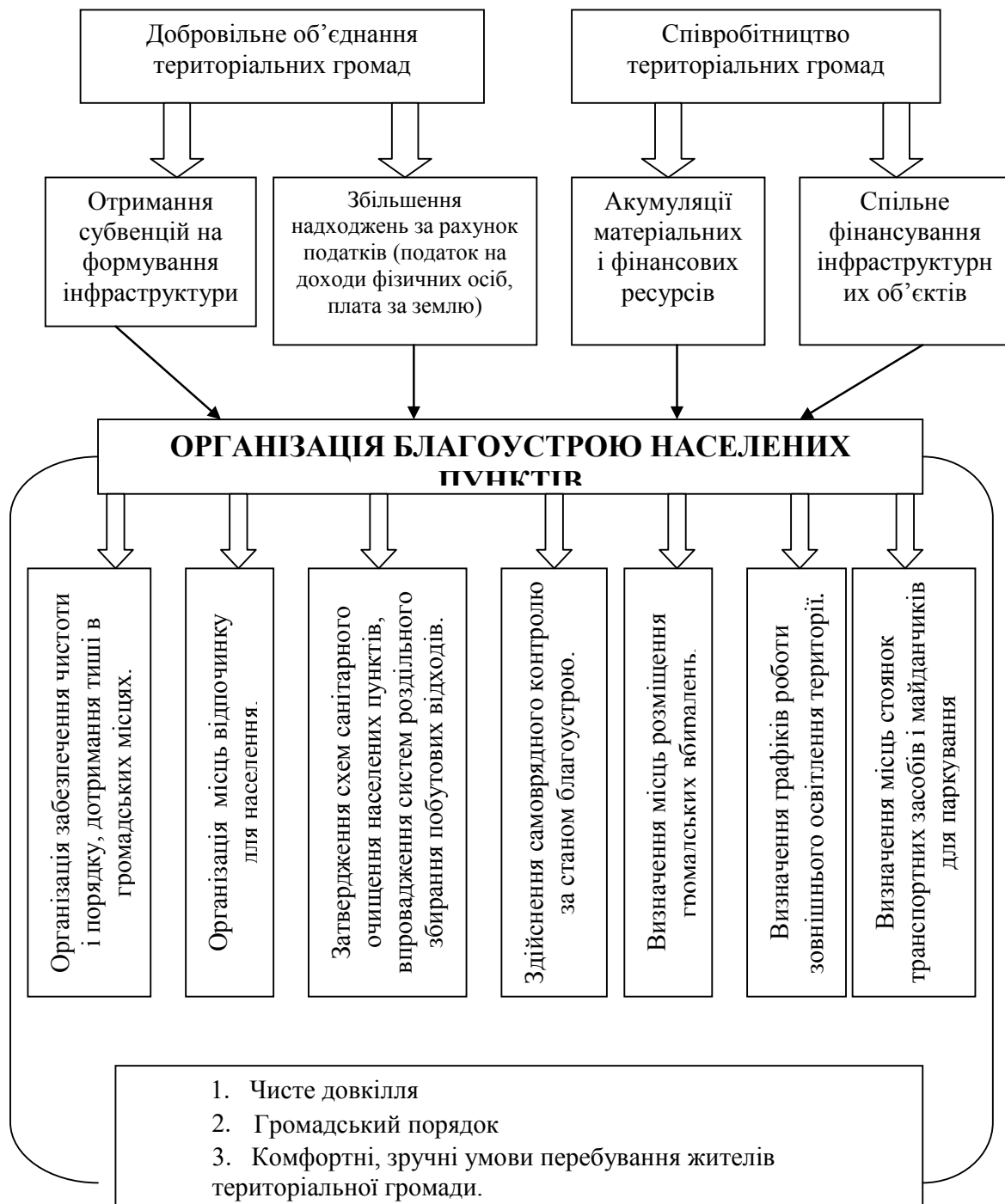


Рис. 1. Схема організації благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління
Джерело: побудовано з використанням [1; 2]

цтва, яке передбачає відносини між двома або більше територіальними громадами на договірних засадах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей таких громад [24]. Тобто, якщо раніше територіальна громада не мала ні організаційної, ні матеріальної можливості самостійно реалізувати масштабні проекти з покращення інфраструктури, то відтепер, підписавши договір про співробітництво, вона отримує змогу реалізації спільних проектів завдяки акумуляції матеріальних і фінансових ресурсів і спільного фінансування підприємств комунальної форми власності (тобто інфраструктурних об'єктів).

На рис. 1 представлена Схема організації благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління, котра дозволить мати уявлення про зміни, які відбулися в Україні із запровадженням «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», та про наслідки переходу до системи децентралізації влади для покращення сфери благоустрою.

Висновки і пропозиції. Можна зробити висновки, що метою організації благоустрою має бути створення комфортних, зручних, безпечних умов для мешканців територіальної громади. Але реалізація проектів із благоустрою має здійснюватися із дотриманням вимог щодо раціонального використання, належного утримання й охорони земельних ресурсів, довкілля. Суттєво розширило можливості для покращення сфери благоустрою запровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади у напрямку децентралізації управління, що сприяло залученню додаткових фінансових і матеріальних ресурсів завдяки добровільному об'єднанню територіальних громад і їх співробітництву.

Список використаної літератури:

- Ігнатенко О.П. Нормативно-правове регулювання сфери благоустрою населених пунктів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 2. С. 36–41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2014_2_8.
- Ігнатенко О.П. Перспективи державного регулювання сфери благоустрою населених пунктів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 1. С. 127–132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_1_29.
- Головко Л.В. Благоустрій сільських поселень України: сучасні проблеми та напрями їх вирішення. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 2. С. 154–167. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dse_2018_2_14.
- Дударець В. Благоустрій територій у ландшафтному дизайні та його особливості. *Вісник Львівської національної академії мистецтв*. 2015. Вип. 26. С. 118–127. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VInam_2015_26_15.
- Особливості організації та благоустрою територій вищих навчальних закладів України / М.Ю. Гурик та ін. *Сучасні технології та методи розрахунків у будівництві*. 2017. Вип. 7. С. 43–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/stmr_2017_7_9.
- Про благоустрій населених пунктів : Закон від 06 вересня 2005 р. № 2807-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>
- Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1509793530692870>.
- Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.
- ДБН В.1.1-31:2013 Захист територій, будинків і споруд від шуму / офіційне видання Мінрегіон України. Київ, 2014. URL: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1364945&menu=1>.
- Про Правила дорожнього руху : Постанова від 10 жовтня 2001 р. № 1306 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF/print1509535533649132>.
- Про затвердження Порядку обліку місць масового відпочинку населення на водних об'єктах : Постанова від 06 березня 2002 р. № 264 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264-2002-%D0%BF>.
- Земельний кодекс України : Закон від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
- Про затвердження Положення про водно-болотні угіддя загальнодержавного значення : Постанова від 08 лютого 1999 р. № 166 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-99-%D0%BF>.
- Про затвердження Правил безпеки систем газопостачання : Наказ 15 травня 2015 р. № 285 / Міністерство енергетики

- та вугільної промисловості України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0674-15>.
15. Про затвердження галузевих нормативних актів з питань пожежної безпеки «Правила пожежної безпеки при експлуатації магістральних нафтопроводів України»: Наказ від 18 серпня 1997 р. № 151 / Державний комітет нафтової, газової і нафтопереробної промисловості України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0496-97>.
 16. Про затвердження Правил пожежної безпеки в метрополітенах: Наказ від 06 грудня 1999 р. № 586 Міністерства транспорту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0007-00>.
 17. Про затвердження Методичних рекомендацій з утримання об'єктів зовнішнього освітлення населених пунктів: Наказ від 21 серпня 2008 р. № 253 / Міністерство з питань житлово-комунального господарства України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0253662-08>.
 18. ДБН Б.2.2-5:2011 Благоустрій територій: Планування та забудова міст, селищ і функціональних територій: Наказ від 28 жовтня 2011 р. № 259 / Мінрегіон України URL: http://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_b_2_2_5_2011/1-1-0-1033.
 19. Про місцеві державні адміністрації: Закон від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
 20. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон від 09 лютого 2017 р. № 1848-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#n6>.
 21. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
 22. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження від 01 квітня 2014 р. № 333-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
 23. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran96#n96>.
 24. Про співробітництво територіальних громад: Закон від 17 червня 2014 р. № 1508-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

Солонникова И. Н. Организация благоустройства населенных пунктов в условиях децентрализации управления

В статье исследована нормативно-правовая база, регулирующая процесс организации благоустройства в Украине. Изучены возможности местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в этой сфере. Исследованы полномочия нового субъекта местного самоуправления – старосты. Выявлены изменения в системе организации власти, которые имеют место по результатам реализации «Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине», установлено положительные последствия, которые ожидаются от реализации Концепции в сфере организации благоустройства и представлены в виде схемы.

Ключевые слова: благоустройство населенных пунктов, организация благоустройства, децентрализация управления, объекты инфраструктуры.

Solonnikova I. N. Organization of holidays of population purposes in management decentralization conditions

The article examines the regulatory framework that regulates the process of organizing settlements improvement in Ukraine. The powers of local executive bodies and local self-government bodies in this area were studied. The powers of a new subject of local self-government – old age are investigated. The changes in the system of organization of power that took place as a result of the implementation of the “Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine” were identified, and the positive consequences that are expected from the implementation of the Concept in the field of improvement of settlements, as presented in the form of the Scheme, were identified.

Key words: improvement of human settlements, organization of improvement, decentralization of management, infrastructure objects.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.75

О. П. Кулешов

старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
командно-штабного факультету
Національної академії Національної гвардії України

С. Д. Пташка

старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
командно-штабного факультету
Національної академії Національної гвардії України

ОСОБЛИВОСТІ НЕСЕННЯ СЛУЖБИ ВАРТАМИ З ЕКСТРАДИЦІЇ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ

У статті визначено особливості порядку організації та несення служби особливими вартами з екстрадиції, спорядженими від Національної гвардії України, за сучасних умов. Визначено, що чітка та якісна організація служби варт з екстрадиції, її практичне здійснення у суворій відповідності до вимог чинного законодавства, врахування всіх особливостей у несенні служби є запорукою успішного виконання поставлених державою важливих завдань. Це зумовлює подальше зміцнення правового авторитету нашої держави як гідного партнера співпраці не тільки в європейській, а і в загальній міжнародній спільноті.

Ключові слова: екстрадиція, особлива варта, Інтерпол, міжнародний пункт пропуску, санкція, доручення Генеральної прокуратури.

Постановка проблеми. Конвоювання засуджених, підсудних, слідчо-заарештованих вартами з екстрадиції Національної гвардії України є одним з основних завдань Національної гвардії України. Під час виконання завдань бойової служби особливі варты з екстрадиції здійснюють обмін спеціального контингенту з підрозділами Національної поліції, органами Державної кримінально-виконавчої служби, правоохоронними органами та підрозділами іноземних держав відповідно до міжнародного договору України, у зв'язку з яким здійснюється приймання-передавання вищевказаного спецконтингенту.

Організація чіткої взаємодії з усіма зацікавленими органами і підрозділами є однією з головних передумов успішного виконання поставлених завдань з екстрадиції.

Загострення суспільно-політичної обстановки в державі не знімає міжнародних зобов'язань України, в т. ч. щодо виконання Конвенції про передачу засуджених осіб згідно з двосторонніми міжнародними договорами. Зазначимо, що з деякими сусідніми державами (Росією, Білоруссю та ін.) такі договори тільки готуються, але здійснення приймання-передавання засуджених здійснюється відповідно до санкцій Генеральної прокуратури та доручень Міністерства юстиції особовим складом Національної гвардії України. Своєчасне, якісне виконання завдань з екстрадиції в умовах, коли деякі міжнародні пункти пропуску знаходяться на території, що тимчасово окупована, висуває до частин НГУ додаткові вимоги, ставить нові виклики, які успішно вирішуються завдяки самовідданості, наполегливості та рішучості воїнів-правоохоронців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У літературі міжнародного правового спрямування розглядаються окремі аспекти міжнародного співробітництва правоохоронних органів України. Певний внесок у вивчення та розробку цієї проблеми зробили вчені Є.М. Блажівський, М.В. Буроменський, В.М. Гребенюк, І.М. Козьяков, І.Є. Марочкін, О.В. Столярський, О.М. Толочко, М.К. Якимчук та ін. Водночас є потреба в комплексному дослідженні участі Генеральної прокуратури України в міжнародних правових відносинах. Однією з форм міжнародного співробітництва правоохоронних органів України виступає міжнародна правова допомога, що є її офіційною діяльністю і відбувається на підставі міжнародних договорів. Договори про правову допомогу забезпечують найбільш повне здійснення національної юрисдикції й уникнення конфлікту юрисдикцій – саме з цією метою держави їх укладають [1; 2]

Мета статті. Головною метою цієї статті є визначення напрямів удосконалення організації та порядку несення служби вартами з екстрадиції за сучасних умов і здійснення якісної взаємодії під час виконання завдань військовослужбовцями частин Національної гвардії України.

Виклад основного матеріалу. Співробітництво між державами у кримінальних справах здійснюється задля досягнення цілей правосуддя. Воно може існувати як на стадії розслідування і розгляду кримінальної справи, так і після набрання законної сили рішенням (вироком) суду і має багато аспектів.

Вирішуючи питання передачі засуджених осіб, держави намагаються сприяти забезпеченню найбільшої ефективності у виконанні вироку суду, оскільки саме ця форма співпраці спрямована на досягнення цілей покарання – виправлення особи.

Таким чином, особа, засуджена за вчинення одного або декількох злочинів до покарання у виді позбавлення волі в іноземній державі (в державі винесення вироку), може бути передана з цієї держави до держави, громадянином якої є ця особа і яка забезпечить подальше виконання покарання (у державу виконання вироку).

Слід зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 10 Кримінального кодексу України [3, с. 11] іноземці, котрі вчинили злочини на території України і засуджені за них, можуть бути передані для відбування покарання за вчинений злочин тій державі, громадянами якої вони є,

якщо така передача передбачена міжнародними договорами.

Таким чином, сьогодні для вирішення питання про передачу іноземця, засудженого в Україні, обов'язковою є наявність відповідного міжнародного договору з цих питань. Мають бути дотримані умови, визначені таким договором.

Для врегулювання цього співробітництва сьогодні Україною укладено ряд дво- і багаторонніх міжнародних договорів. Так, із 01 січня 1996 р. застосовується Конвенція про передачу засуджених осіб 1983 р.; її учасниками є 45 європейських держав і 16 неєвропейських (серед них Австралія, Багами, Болівія, Канада, Чилі, Коста-Ріка, Ізраїль, Японія, Маврикій, Панама, Тонга, Тринідад і Тобаго, США, Венесуела).

Крім того, Україна має 8 двосторонніх міжнародних договорів про передачу осіб, засуджених до позбавлення волі, для подальшого відбування покарання – з Республікою Узбекистан, Азербайджанською Республікою, Республікою Казахстан, Вірменією, Грузією, Китайською Народною Республікою, Таджикистаном і Корейською Народно-Демократичною Республікою.

Наявність зазначених міжнародних договорів дає можливість громадянам, засудженим на території іноземної держави, відбувати на батьківщині покарання, пов'язане з позбавленням волі, і водночас є правовою підставою для Міністерства юстиції як центрального органу України розглядати та вирішувати ці питання.

Вищезазначені договори про передачу засуджених насамперед мають на меті захист прав власних громадян, сприяння соціальній реабілітації позбавлених волі осіб шляхом надання іноземним громадянам, засудженим за вчинення злочину, можливості відбувати призначене їм покарання у близькому для них суспільстві, яким є держава їхнього громадянства. Ці договори ґрунтуються на принципі гуманності, оскільки труднощі спілкування внаслідок мовних бар'єрів і відсутність контактів із родиною можуть мати негативні наслідки для особи, позбавленої волі в іноземній країні, особливо це стосується неповнолітніх правопорушників.

На підставі положень зазначених договорів засуджений іноземець має бути проінформований про можливість бути переданим до держави свого громадянства для продовження відбування покарання у виді позбавлення волі. Роз'яснюються правові наслідки такої передачі.

Держави зобов'язуються письмово інформувати одна одну про засудження до позбавлення волі громадян іншої держави, а також про їхнє місцезнаходження, роз'яснити і реально забезпечувати засудженим, їх законним представникам або близьким родичам можливість звертатися до компетентних органів будь-якої з цих держав із заявою про передачу.

Як визначають договори, засуджений у разі передачі відбуває покарання на підставі законодавства держави виконання вироку. Водночас право перегляду, скасування чи зміни вироку залишається виключною юрисдикцією органів держави винесення вироку. Міжнародні договори надають обом державам – як державі винесення вироку, так і державі виконання вироку – право розгляду питань про помилування або застосування амністії.

Із запитом про передачу засудженої особи може звернутися як держава винесення вироку, так і держава виконання вироку. Зазвичай передача здійснюється за згодою обох держав, а також засудженої особи, або, за необхідності, законного представника цієї особи. Обов'язково враховується добровільність згоди з повним розумінням особою правових наслідків здійснення передачі. Держава виконання вироку має право перевірити за допомогою консула або іншої офіційної особи добровільність такої згоди.

Розгляд питання про передачу засудженого триває, зазвичай, декілька місяців, оскільки для прийняття остаточного рішення центральним органам слід обмінятися рядом документів, які підтверджують відсутність перешкод для позитивного вирішення та забезпечують належне виконання вироку надалі. Таким чином, питання про передачу не може бути порушено, якщо до завершення строку призначеного покарання залишилося менш ніж шість місяців (у деяких випадках – один рік).

Необхідно зауважити, що у вирішенні питання про передачу особи, засудженої в Україні, значна увага приділяється відшкодуванню засудженим збитків, завданих злочином, оскільки у разі передачі засудженого держава виконання вироку зобов'язується виконувати вирок лише у частині покарання. Відповідно, двосторонні договори України визначають відсутність такої заборгованості як одну з основних умов для передачі засудженого.

Перевезення засудженої особи по території України та саму її передачу на кордоні України забезпечує Державний департамент України

з питань виконання покарань разом із Міністерством внутрішніх справ України в порядку, передбаченому відповідною міжвідомчою Інструкцією.

Конвенція про передачу засуджених осіб значною мірою ґрунтується на принципах гуманності, тому згода засудженого є невід'ємною частиною такого процесу передачі. Але коли особа свідомо намагається уникнути покарання, то відповідно до п. 3 ст. 2 Додаткового протоколу до Конвенції про передачу засуджених осіб згода засудженої особи за цих обставин не вимагається.

Підсумовуючи вищевикладене, хотілося б ще раз відзначити роль міжнародних договорів про передачу засуджених осіб, виходячи з міркування гуманності, оскільки труднощі спілкування внаслідок мовних бар'єрів і відсутність контактів із родиною можуть мати негативні наслідки для особи, позбавленої волі в іноземній країні. Тому наявність міжнародних договорів України про передачу засуджених осіб є тим правовим інструментом, за допомогою якого держави мають можливість вирішити це питання. Водночас виникають труднощі у разі відсутності таких міжнародних договорів, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 10 Кримінального кодексу України [3, с. 11] іноземці, котрі вчинили злочини на території України і засуджені за них, можуть бути передані для відбування покарання за вчинений злочин тій державі, громадянами якої вони є, якщо така передача передбачена міжнародними договорами.

Після передачі в Україну засудженого відбувається процедура, що забезпечує виконання вироку іноземного суду на території України. У зв'язку з цим застосовується процедура, передбачена, зокрема, пп. «б» п. 1 ст. 9 Конвенції про передачу засуджених осіб, тобто визнання вироку іноземної держави з використанням судової процедури нашої держави шляхом заміни міри покарання, передбаченої в державі винесення вироку, мірою покарання, передбаченою законодавством України за такий самий злочин.

Поряд із цим слід також відзначити, що з 04 листопада 2018 р. для України набули чинності Третій і Четвертий Додаткові протоколи до Конвенції про передачу засуджених осіб 1997 р., які мають на меті полегшувати застосування самої Конвенції та доповнюють її в певних аспектах [1; 2].

Підсумовуючи вищевикладене, можна відзначити, що, незважаючи на урегульованість цих правових відносин загалом, все ще є певні

труднощі, головною з яких залишається відсутність міжнародних договорів про передачу засуджених осіб із певними країнами.

Так, сьогодні залишається актуальним питання щодо укладення Україною таких міжнародних договорів із Російською Федерацією, Білоруссю, а також деякими іншими державами, робота з укладення яких зараз ведеться Міністерством юстиції України.

Розглянемо практичне здійснення екстрадиції частинами Національної гвардії України.

Робочий апарат Українського бюро Інтерполу організовує приймання-передавання осіб, визначених у дорученнях (зверненнях) Генеральної прокуратури України або Міністерства юстиції України, та забезпечує взаємодію правоохоронних та інших органів державної влади України з правоохоронними органами інших держав.

Приймання-передавання осіб, які перебувають під вартою, здійснюється в строки, визначені у відповідному дорученні (зверненні) Генеральної прокуратури України або Міністерства юстиції України, з дотриманням відповідних положень Кримінального процесуального кодексу України та міжнародного договору України, у зв'язку з яким здійснюється приймання-передавання. Обмін осіб, котрі перебувають під вартою, з держав (у держави), які мають спільний кордон з Україною, здійснюється в міжнародних пунктах пропуску через державний кордон України, а з держав (у держави), що не мають спільного кордону з Україною, – у пунктах пропуску для повітряного сполучення в міжнародних аеропортах України або таких держав.

Приймання осіб, котрі перебувають під вартою, за межами України із держав, які не мають спільних кордонів з Україною, здійснюється в аеропортах цих держав у заздалегідь узгоджених місцях конвойною групою. Особи, котрі перебувають під вартою і доставлені в Україну, передаються зустрічному конвою територіальних органів Національної поліції України в областях, місті Києві, Служби безпеки України, які є ініціаторами розшуку, або до слідчого ізолятора Державної пенітенціарної служби України.

Особлива варта (наряд від територіальних органів Національної поліції України) забезпечується табельною зброєю, засобами активної оборони й окремим автомобілем. Військовий наряд, що вибуває за межі України, озброюється табельною зброєю лише зі спеціального дозволу МВС за наявності відповідної домовленості з державою, до якої він направляється.

Під час здійснення приймання-передавання осіб, котрі перебувають під вартою, у пункті пропуску через державний кордон України командир військової частини Національної гвардії України (керівник територіального органу Національної поліції України) організовує взаємодію з начальником органу охорони державного кордону.

Для приймання-передачі осіб, які утримуються під вартою, призначається особлива варта на чолі з досвідченим офіцером. Підбір і підготовка варті здійснюються згідно з вимогами керівних документів [4; 5]. Варта забезпечується табельною зброєю та засобами індивідуальної активної оборони.

Для особливої варті складається відповідний план охорони, надається необхідна документація та матеріально-технічне забезпечення. У штабі військової частини ведеться встановленої форми журнал обліку приймання-передачі осіб, що утримуються під вартою, на кордоні України та за її межами.

У ході несення служби начальник особливої варті підтримує взаємодію з усіма вищеперахованими взаємодіючими частинами й органами з метою своєчасного та повного виконання поставлених завдань бойової служби.

Про кожен факт приймання-передачі особи, котра утримується під вартою, на кордоні України та за її межами доповідається до Головного управління НГУ.

Командир військової частини (підрозділу) не пізніше ніж за добу письмово повідомляє командирів підрозділів Державної прикордонної служби України про час і кількість осіб, які підлягають прийманню-передачі.

Про приймання-передачу осіб, котрі утримуються під вартою, складається акт установленної форми у трьох примірниках, які завіряються гербовою печаткою органу-відправника. Перший примірник акта видається органу-відправнику, другий залишається на пропусковому пункті Державної прикордонної служби України, а третій – у військовій частині. Акт про передачу до держави СНД складається російською мовою. У разі передачі осіб, котрі утримуються під вартою, в різних країнах один примірник акта складається мовою тієї держави, до якої передаються ці особи. Особи, що передаються на кордоні України, повинні мати паспорт або анкету з фотокарткою, яка посвідчує особу.

Заарештовані, котрі передаються за кордон, а також приймаються з-за меж України, підлягають

обшуку, а їх речі – огляду з метою вилучення зброї, предметів, які колють і ріжуть, наркотиків і наркотичної сировини, валюти та спиртних напоїв.

Для приймання-передачі осіб, що утримуються під вартою, в пункті пропускання через державний кордон визначається місце під'їзду (стоянки) автомобілів обох держав для передачі осіб, які утримуються під вартою.

Командир підрозділу повинен постійно підтримувати тісну взаємодію з підрозділами Державної прикордонної служби України на ділянці дислокації свого підрозділу з метою чіткої організації служби, забезпечення надійної охорони під час приймання-передачі, а також за надзвичайних обставин.

Підрозділи та Національне бюро Інтерполу в Україні забезпечують обмін інформацією з правоохоронними органами сусідніх держав під час приймання-передачі зазначених у санкції Генеральної прокуратури (дорученні Міністерства юстиції України) осіб, які утримуються під вартою.

Якщо виникає потреба отримання особи, котра утримується під вартою, у державах, що не мають безпосередніх кордонів з Україною, їх отримання здійснюється військовими нарядами Національної гвардії в аеропортах цих держав біля трапа літака.

Варта за домовленістю з командиром літака розміщується в кінці салону літака. Особи наряду розміщуються праворуч і ліворуч від заарештованого. Заарештований тримається в наручниках протягом польоту. Начальник варти обирає собі місце, найбільш зручне для спостереження та надання допомоги варті.

На попередні відправлення варти командир підрозділу разом із керівництвом Національного бюро Інтерполу в Україні, управлінням міжнародних зв'язків Головного штабу МВС готує необхідні документи, закордонні паспорти, відкриває візи. Особи з числа варти забезпечуються проїзними документами до пункту призначення та назад, а особа, котра утримується під вартою, – до пункту призначення.

З'ясовуються дії варти за кордоном, забезпечення її зустрічі та розміщення, взаємодія з відповідними органами і представниками МВС у посольстві (консульстві) України в державі, що забезпечує видачу особи, яка утримується під вартою. На час прибуття літака до України командир підрозділу, від якого виділяється варта (наряд), призначає зустрічну озброєну варту, що за завчасною домовленістю з лінійним від-

ділом міліції в аеропорту, адміністрацією аеропорту та прикордонним контролем зустрічає варту (наряд) біля трапа літака і надає допомогу в оформленні документів і конвоюванні до спеціального транспортного засобу й установ виконання покарань у тій державі, в якій вона перебуває.

Висновки і пропозиції. Таким чином, чітка та якісна організація служби варт з екстрадиції, її практичне здійснення у суворій відповідності до вимог чинного законодавства, врахування всіх особливостей у несенні служби є запорукою успішного виконання поставлених державою важливих завдань. Це, передусім, зумовлює подальше зміцнення правового авторитету нашої держави як гідного партнера співпраці не тільки в європейській, а і в загальній міжнародній спільноті.

Організація всебічної взаємодії повинна здійснюватися не тільки Національним бюро Інтерполу в Україні, але і командирами військових частин, що здійснюють екстрадицію, Головного управління НГУ, МВС України. Кожен із цих рівнів управління здійснює взаємодію з відповідними структурами, які беруть участь в екстрадиції, а саме: Генеральною прокуратурою України, Міністерством юстиції України, Державною прикордонною службою, Державною кримінально-виконавчою службою, Національною поліцією України, Міністерством транспорту та зв'язку, іншими зацікавленими органами.

Список використаної літератури:

1. Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників, 1957 р., Додаткового протоколу 1975 р. та Другого додаткового протоколу 1978 р. до Конвенції: закон України від 16 січня 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 23. Ст. 129.
2. Про ратифікацію Конвенції про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах : Закон України від 10 листопада 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 417.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 т. / Є.М. Блажівський, Ю.М. Грошевий, Ю.М. Дьомін ; за заг. ред. В.Я. Тація. Харків : Право, 2012. Т. 2. 664 с.
4. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.
5. Про затвердження Інструкції про порядок приймання-передавання осіб, які перебувають під вартою, на кордоні України та поза її межами : наказ МВС України від 02 липня 2015 р. № 794. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0873-15> (дата звернення: 21.02.2019).

Кулешов А. П., Пташка С. Д. Особенности несения службы караулами по экстрадиции в современных условиях

В статье определены особенности порядка организации и несения службы личным составом особых караулов по экстрадиции, снаряженных от частей и подразделений Национальной гвардии Украины, и осуществления качественного взаимодействия при выполнении задач в современных условиях. Определено, что организация службы в строгом соответствии с действующим законодательством – залог успешного выполнения поставленных задач. Это будет способствовать дальнейшему укреплению авторитета нашей страны не только на европейской, но и на международной арене.

Ключевые слова: экстрадиция, особый караул, Интерпол, международный пункт пропуска, санкция, поручение Генеральной прокуратуры.

Kuleshov O. P., Ptashka S. D. Features of performance of duty by the guards of extradition in modern conditions

In article, features of order of the organization and performance of duty by special guards of extradition operated from the National Guard of Ukraine are determined, in modern conditions. In such a manner, sharp and qualitative organization of service stands from extradition, her practical implementation in severe conformity with requirements of current legislation, taking into account of all features at performance of duty it is guarantee of successful performance of important tasks delivered by the state. It, first of all, predetermines a further strengthening of legal authority of our state, as worthy co-operation partner not only in European but also in the common international community.

Key words: extradition, special guard, Interpol, international checkpoint, sanction, the order of Prosecutor General's Office.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

У статті проаналізовано теоретичні засади формування політики державної безпеки в інформаційній сфері, а також її взаємозв'язок із державною інформаційною політикою. Узагальнено підходи науковців до поняття «інформаційна безпека». Доведено важливість врахування інформаційних загроз у політиці державної безпеки в інформаційній сфері. Розкрито пріоритетні напрями дослідження державної політики України в інформаційній сфері з метою забезпечення національної безпеки держави. Запропоновано ряд рекомендацій щодо державної політики в інформаційній сфері.

Ключові слова: державна безпека, інформаційна сфера, національна безпека, формування політики, державна інформаційна політика, інформація.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації підвищується актуальність питань управління національною безпекою в державному управлінні, адже необхідним є збереження інформаційних ресурсів, захист населення від негативних інформаційних впливів із забезпеченням державної безпеки країни під час становлення єдиного світового інформаційного простору. Проте сучасна інформаційна інфраструктура перебуває на стадії формування в Україні, адже політика державної безпеки України має недостатнє нормативно-правове підґрунтя, що визначало б провідну концепцію державної інформаційної політики. Тобто немає єдиної державної позиції, яка б формувала політику державної безпеки в інформаційній сфері, що допоможе сформувати національний інформаційний простір, забезпечуючи інформаційну безпеку на державному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика формування політики державної безпеки в інформаційній сфері розглянута в працях економістів В.В. Антонюка, Т.Ю. Ткачука, Ю.Б. Уздєнова, О.С. Виговської, В.П. Горбуліна, І.Р. Бондаря, О.Д. Довганя, В.М. Шемаєва, Р.В. Шаповала, О.В. Литвиненко та ін. Кожен із них зробив свій теоретичний вклад у розвиток цієї теми. До прикладу, В.В. Антонюк досліджував організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики інформаційної безпеки України з поданням шляхів вдосконалення в умовах інформаційної війни та гуманітарної експансії [1]. О.С. Виговська розглядала концептуальні підходи до трактування понят-

тя політики інформаційної безпеки у різних вітчизняних і зарубіжних вчених [3, с. 96–101]. Т.Ю. Ткачук досліджував сутність державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки та її взаємозв'язок з державною інформаційною політикою [6, с. 39]. І.Р. Бондар застосовував у своїй праці модель Річардсона – Каспарова для вивчення інформаційного простору [2, с. 31–32].

Визнаючи значний внесок науковців у розвиток досліджень з окресленої тематики, стверджуємо, що значно менша увага приділялася питанням державного управління в інформаційній сфері, а саме формуванню дієвої політики державної безпеки в інформаційному аспекті.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є комплексне дослідження теоретичних засад формування політики державної безпеки в інформаційній сфері, адже кожна держава прагне захищати свої інтереси та дбати про державну безпеку.

Виклад основного матеріалу. Розвиток суспільства за сучасних умов неможливо уявити без ефективної державної безпеки в інформаційній сфері, адже інформаційне середовище є головним чинником цього розвитку. Усі види інформаційних технологій і їх засоби забезпечення становлять сукупність під назвою «інформаційна сфера». Державна політика в інформаційній сфері відіграє важливе значення для сучасного розвитку країни, адже інформатизація майбутнього є ключовим компонентом для національної безпеки країни в економічних, політичних, соціальних і культурних процесах.

Забезпечення безпеки в інформаційній сфері перебуває на стадії розвитку та організаційно-правової інституціоналізації.

Головними нормативними документами, що визначають основні положення щодо національних інтересів в інформаційній сфері, є: Закони України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII; «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР; «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII; «Про доступ до публічної інформації» від 01 травня 2015 р. № 2939-VI; «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. № 3855-XII; Постанови Кабінету міністрів України (далі – КМУ) «Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах» від 29 березня 2006 р. № 373; «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію» від 27 листопада 1998 р. № 1893 та ін.

Усі перелічені документи сприяють забезпеченню інформаційної безпеки в Україні, проте деякі з них потребують оновлень і взаємоузгоджень один з одним. Відповідно до ст. 3 розділу 2 Закону України «Про національну безпеку України» державна політика у сферах національної безпеки й оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо [5].

У Законі України «Про національну безпеку України», а саме у ст. 1 розділу 1 міститься таке визначення: державна безпека – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру [5]. У свою чергу, державна безпека в інформаційній сфері захищає державний суверенітет і територіальну цілісність через захист інформаційних прав і свобод людини, захист національного інформаційного ринку, задоволення інформаційних потреб населення, захист економічних інтересів держави в інформаційній сфері, усунення загроз або їх вчасне попередження. Усунення загроз є необхідним, тому що вони ускладнюють реалізацію національних інтересів і загрожують збереженню національних цінностей України.

Національну безпеку України в інформаційній сфері слід розглядати як інтегральну цілісність чотирьох складових частин – персональної, публічної (суспільної), комерційної (корпоративної) й державної безпеки [2, с. 32].

Забезпечення інформаційної безпеки є однією з найважливіших функцій держави і справою народу. Державна політика у сфері інформаційної безпеки визначається Верховною Радою України, яка також формує законодавчу базу в інформаційній сфері [4, с. 7].

Політика державної безпеки в інформаційній сфері пояснюється тенденціями зростання процесів глобалізації у світі, в яких провідну роль відіграють комунікативно-інформаційні технології. Інформаційна безпека полягає у дієвих заходах уповноважених державних органів в інформаційній сфері, спрямованих на захист національної безпеки й оборони України.

Інформаційна безпека є основою для розвитку суспільства, що здійснюється через інформатизацію, нарощування технологій, інформаційний обмін і зростання каналів передачі інформації. Основною метою політики державної безпеки в інформаційній сфері є управління реальними і потенційними загрозами задля створення необхідних умов для задоволення інформаційних потреб громадян країни, де проводиться така політика.

За О.С. Виговською, національний інформаційний ресурс – це результат інтелектуальної праці в усіх сферах життєдіяльності людини, суспільства і держави, який зафіксований на відповідних матеріальних носіях як сукупність окремих документів і масивів документів, а також бази та банків даних і знань, усі види архівів, бібліотек, музейних фондів, будь-яке інше сховище даних, що є об'єктом права власності будь-якого суб'єкта України [3, с. 98].

Т.Ю. Ткачук вважає, що для України необхідним кроком на шляху до інформаційного майбутнього є розроблення цілісної гнучкої динамічної державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки, яка враховуватиме багатоаспектність явища інформаційної безпеки, перспективні тенденції змін інформаційного простору, особливості геополітичного становища економічного стану країни і відобразиться у суспільній свідомості [6, с. 39].

Інформаційна безпека є важливим і дуже складним різноплановим напрямом у загальній системі національної безпеки і стосується військової, економічної, політичної, етнічної, демо-

графічної, ідеологічної, продовольчої та інших видів безпеки [1, с. 24].

За І.Р. Бондарем, головна інформаційна загроза національній безпеці – це загроза впливу іншої сторони на інформаційну інфраструктуру країни, інформаційні ресурси, на суспільство, свідомість, підсвідомість особистості, з метою нав'язати державі бажану (для іншої сторони) систему цінностей, поглядів, інтересів і рішень у життєво важливих сферах суспільної й державної діяльності, керувати їхньою поведінкою і розвитком у бажаному для іншої сторони напрямку [2, с. 29].

Відкритість національного інформаційного простору породжує реальну загрозу негативного інформаційно-психологічного впливу на суспільну свідомість населення, що становить особливу соціальну небезпеку [6, с. 41].

Зі зміною середовища функціонування сьогодення характеризується зміною та виникненням принципово нових відносин у інформаційній сфері, економіці, взаємовідносинах між об'єктами та суб'єктами політики державної безпеки. Все це відбувається завдяки новітньому розвитку інформаційних потоків, дистанційних комунікацій, інформаційних технологій.

На нашу думку, державна безпека в інформаційній сфері – це захищеність інформаційного суверенітету України, захист територіальної цілісності від зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз і забезпечення національної безпеки від потенційних загроз інформаційного характеру.

Загалом, політика державної безпеки в інформаційній сфері спрямована на захист інформаційного простору, створення необхідних економічних і соціокультурних умов, правових та організаційних механізмів формування, розвитку і забезпечення ефективного використання національних інформаційних ресурсів у всіх сферах життєдіяльності особи, суспільства і держави як органічного організму [3]. Вона створює умови для реалізації прав громадян щодо вільного отримання і використання інформації для вирішення таких важливих завдань, як формування національного інформаційного простору, включення його до світового інформаційного простору на засадах забезпечення інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки і формування демократично орієнтованої свідомості.

За І.Р. Бондарем, національну безпеку України в інформаційній сфері слід розглядати

як інтегральну цілісність чотирьох складових частин – персональної, публічної (суспільної), комерційної (корпоративної) й державної безпеки. Тому в процесі визначення характеру ризиків слід брати до уваги такі елементи:

- концептуальні засади політичної безпеки, її принципів, стандартів і правил, погоджених із чинним законодавством й принципами забезпечення безперервності системи інформаційної безпеки особистості, суспільства, комерційних (корпоративних) структур і держави;
- визначення об'єктів і цілей;
- визначення прийнятних із погляду забезпечення інтересів усіх суб'єктів структур встановлення контролю над об'єктами безпеки, а також оцінки ризиків та управління ризиками;
- визначення статусно-функціональних ролей, очікувань і міри відповідальності задіяних суб'єктів включно зі звітністю про події, які несуть потенційні загрози [2, с. 28–32].

У свою чергу, механізм державної безпеки в інформаційній сфері – це впорядкована сукупність елементів, задіяних у процесі формування і впровадження політики державної безпеки у інформаційній сфері, в якій внутрішні та зовнішні функції та взаємозв'язки формуються на основі законодавства та доктрин, внутрішні та зовнішні ролі і відносини якої регулюються системою правових норм, принципів, цілей і завдань, тобто механізм функціонує для реалізації вже існуючої державної політики в інформаційній сфері.

Загалом, з урахуванням тих процесів, що відбуваються в глобальному інформаційному просторі та мають певні тенденції й особливості, механізм забезпечення державної безпеки в інформаційній сфері графічно можна представити таким чином (рис. 1):

Відповідно до рис. 1 формування механізму забезпечення державної безпеки в інформаційній сфері включає різні елементи: цілі та завдання, напрями і параметри безпеки, інтереси, загрози та захист інформаційної сфери. На їх основі формуються концепції формування і становлення безпеки, стратегії безперервного функціонування системи інформаційної безпеки й обирається політика державного управління, яка впливає на об'єкти та суб'єкти політики державної безпеки в інформаційній сфері, допомагає у розробці та впровадженні державної політики та підтверджує принцип безперервності функціонування інформаційної сфери.

Інформаційно-комунікативна сфера займає особливе місце в політичних пріоритетах державної політики в Україні. Ефективна протидія інформаційним викликам потребує комплексних та узгоджених дій всіх ключових елементів системи політики державної безпеки. Інформаційну політику проводить влада держави, або політична еліта, що повинна у своїй діяльності спиратися на світовий досвід і специфіку суспільства.

В Україні головними суб'єктами, відповідальними за формування політики державної безпеки, є: Президент України та Рада Національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Служба безпеки України, Розвідувальні органи України, Міністерство інформаційної політики України тощо. Президент України очолює Раду Національної безпеки і оборони України та приймає ключові рішення щодо питань державного правління. Міністерство інформаційної політики виконує завдання за секторами: впровадження Доктрини інформаційної безпеки, стратегічних комунікацій, інформаційної реінтеграції, питань європей-

ської інтеграції та ін. Кожна з державних ланок є обов'язковою у формуванні політики державної безпеки в інформаційній сфері. Взаємозв'язок у діяльності органів є обов'язковим для забезпечення інформаційної безпеки й оборони України. Діяльність всіх органів влади забезпечує загальнодержавне керівництво, координацію та контроль у сфері забезпечення захисту інформаційних прав і свобод громадян України, захисту державної безпеки в інформаційній сфері та захисту економічних інтересів держави в інформаційній сфері.

Враховуючи усе вищезазначене, удосконалення потребує політика державної безпеки в інформаційній сфері, а саме:

- врахування чітких цілей і завдань, напрямів і параметрів у формуванні нормативно-правового підґрунтя та політики державної безпеки чи стратегії, в т. ч. у інформаційній сфері;
- організація системи інформування взаємозв'язку громадських інститутів із ключовими напрямами державної політики, в т. ч. інформаційної сфери;



Рис. 1. Формування механізму забезпечення державної безпеки в інформаційній сфері

- вчасне виявлення потенційних загроз і їх попередження у формуванні політики державної безпеки в інформаційній сфері;
- узгодження цілеспрямованих дій перед усіма суб'єктами політики державної безпеки із прогнозуванням майбутнього в інформаційній галузі;
- посилення державної підтримки розвитку інформаційних технологій, що усуває загрози несанкціонованого доступу до важливої інформації;
- створення гарантій захисту населення від негативних інформаційно-психологічних впливів із формуванням інформаційного простору;
- створення єдиного плану чи грамотної стратегії, яка сформує політику державної безпеки в інформаційній сфері, та розробка і реалізація фінансово-економічних засад регулювання процесів формування та використання інформаційних ресурсів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, політика державної безпеки в інформаційній сфері захищає державний суверенітет країни та її територіальну цілісність через захист інформаційних прав і свобод громадян, задоволення інформаційних потреб населення, захист економічних інтересів держави в інформаційній сфері. Інформаційна сфера займає особливе місце в державній політиці в Україні, проте необхідне формування чіткої політики державної безпеки з урахуванням ключових загроз, створенням цілеспрямованих стратегій і планів дій щодо забезпечення безпеки в інформаційній сфері.

Отже, державна політика інформаційної безпеки – це політика, що спрямована на захист інформаційного простору, створення необхідних економічних і соціокультурних умов, правових і організаційних механізмів формування, розвитку і забезпечення ефективного використання національних інформаційних ресурсів у всіх сферах життєдіяльності особи, суспільства і держави як органічного організму [3]. Ключовими законами, за допомогою яких визначається державна політика інформаційної безпеки, є: Закони України «Про інформацію», «Про національну безпеку України», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну таємницю». Механізм забезпечення державної безпеки в інформаційній сфері складається з таких

ланок: елементи, об'єкти та суб'єкти, стратегія, політика і концепції. Ключовими суб'єктами державної політики інформаційної безпеки в Україні є: Президент України та Рада Національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Служба безпеки України, Розвідувальні органи України, Міністерство інформаційної політики України тощо.

Подальші дослідження варто присвятити класифікації та характеру загроз, які впливають на політику державної безпеки в інформаційній сфері, адже вони мають стихійний характер і багатоманітні за своїм складом і впливом на формування безпеки у державному секторі.

Список використаної літератури:

1. Антонюк В.В. Організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики інформаційної безпеки України : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.02 ; Національна академія державного управління при президенті України. Київ, 2017. 218 с.
2. Бондар І.Р., Вовчанська О.М. Державна політика та інформаційна безпека України: після кризові виклики. *Вісник Львівської комерційної академії. Серія економічна*. 2014. Вип. 46. С. 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlca_ekon_2014_46_7.
3. Виговська О.С. Теоретико-методологічні підходи до проблеми державного регулювання політики інформаційної безпеки. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Вип. 108 (1). С. 96–101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv_2012_108%281%29_15.
4. Довгань О.Д. Правові засади формування і розвитку системи забезпечення інформаційної безпеки України. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015. № 3. С. 6–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/iblsd_2015_3_3.
5. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>.
6. Ткачук Т.Ю. Державна політика у сфері забезпечення інформаційної безпеки на сучасному етапі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2017. Вип. 46. Т. 2. С. 39–42.
7. Узденова Ю.Б. Теоретико-методологічні засади дослідження національної безпеки в духовній сфері. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 80–88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_4_11.

Прав Р. Ю. Теоретические основы формирования политики государственной безопасности в информационной сфере

В статье проанализированы теоретические основы формирования политики государственной безопасности в информационной сфере, а также ее взаимосвязь с государственной информационной политикой. Обобщены подходы ученых к понятию «информационная безопасность». Доказана важность учета информационных угроз в политике государственной безопасности в информационной сфере. Раскрыты приоритетные направления исследования государственной политики Украины в информационной сфере в целях обеспечения национальной безопасности государства. Предложен ряд рекомендаций относительно государственной политики в информационной сфере.

Ключевые слова: государственная безопасность, информационная сфера, национальная безопасность, формирование политики, государственная информационная политика, информация.

Prav R. Yu. Theoretical ambush of forming policy politicians of the state of security in information spheres

The article analyzes the theoretical principles of the formation of the state security policy in the information sphere, as well as its interrelation with the state information policy. The approaches of scientists to the notion of “information security” are generalized. The importance of taking into account information threats in the state security policy in the information sphere has been proved. The priority directions of research of the state policy of Ukraine in the informational sphere with the purpose of maintenance of national security of the state are revealed. A number of recommendations on state policy in the information sphere are proposed.

Key words: state security, information sphere, national security, policy formation, state information policy, information.

А. В. Рубанздобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: РОЗРОБКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО МЕХАНІЗМУ

У статті удосконалено процеси державного регулювання у сфері національної безпеки через розробку та впровадження відповідного ефективного механізму в Україні. Зокрема, досліджено думки науковців стосовно змістовної сутності механізму державного регулювання у сфері національної безпеки. Виявлено складові частини механізму державного регулювання у сфері національної безпеки. Виокремлено етапи функціонування механізму державного регулювання у сфері національної безпеки. Описано основні тенденції державного регулювання у сфері національної безпеки в Україні у контексті його удосконалення завдяки розробленому дієвому механізму.

Ключові слова: державне регулювання, механізм, сфера державної безпеки, етапи, тенденції.

Постановка проблеми. Національна безпека є запорукою стабільного соціально-економічного розвитку держави, виходячи з того, що саме безпека громадянина, суспільства та держави загалом дозволяють забезпечити та підтримати належний рівень захищеності населення і територій від різнохарактерних загроз і небезпек. У свою чергу, дієве державне регулювання у сфері національної безпеки є неможливим без відповідних ефективних механізмів його реалізації. Вищезазначене підтверджує виняткову актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останніх років питання забезпечення національної безпеки та різні напрями її забезпечення досліджувалися численними вченими, зокрема такими, як: С.О. Андреев, О.О. Давидюк, С.І. Руснак та ін.

Однак все ще невирішеними залишаються питання розробки дієвих механізмів, які дозволили б підвищити її загальний рівень.

Мета статті. Відповідно, метою роботи є удосконалення процесів державного регулювання у сфері національної безпеки через розробку та впровадження ефективного механізму в Україні.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення відповідної низки завдань:

- дослідити думки науковців стосовно змістовної сутності механізму державного регулювання у сфері національної безпеки;

- виявити складові частини механізму державного регулювання у сфері національної безпеки;

- виокремити етапи функціонування механізму державного регулювання у сфері національної безпеки;

- описати основні тенденції державного регулювання у сфері національної безпеки в Україні у контексті його вдосконалення завдяки розробленому дієвому механізму.

Виклад основного матеріалу. Розгляд різнопланових авторських думок щодо того, яким чином можна управляти безпекою в суспільстві або процесами в сфері національної безпеки, дозволяє сформулювати їх сумарну оцінку.

По-перше, частина дослідників прирівнюють процес впливу на національну безпеку до спеціалізованого виду політики (політики безпеки).

По-друге, низка дослідників вважають, що вплив на національну безпеку є рівноцінним або синонімічним впливу держави. Хоча слід підкреслити, що інші фахівці виділяють цілий спектр недержавних підходів у цьому контексті.

По-третє, деякі дослідники фактично прирівнюють вплив на національну безпеку до механізму цього впливу [1; 2].

Виходячи з наведеного вище, доцільно спочатку виділити механізм, внутрішньо притаманний будь-якому впливу на національну безпеку, а потім в кожному окремому компоненті цього механізму виявити й описати властиві йому тенденції. Таким чином, виникає можливість

повноцінно описати основні тенденції державного регулювання у сфері національної безпеки в Україні.

Так, має сенс формування механізму державного управління у сфері національної безпеки України. Цей механізм доцільно розкласти на декілька етапів.

На першому етапі потреби різних об'єктів у безпеці після усвідомлення цієї необхідності трансформуються в інтереси (усвідомлені потреби). На другому етапі на основі сформованих інтересів різнохарактерні суб'єкти, що впливають на національну безпеку, визначають важливі критерії і формулюють цілі, які необхідно досягти в рамках державного регулювання у сфері національної безпеки. На третьому етапі відбувається визначення норм, засобів, способів і методів (якщо їх недостатньо, то виробляються нові, а якщо достатньо – то відбувається їх необхідне коригування), що будуть застосовуватися в процесі реалізації поставлених цілей. На четвертому етапі здійснюється безпосередній практичний вплив на об'єкт регулювання (національну безпеку). І на останньому, п'ятому, етапі реалізується зворотний зв'язок, коли інформація щодо досягнутого результату (тобто про зміни в об'єкті регулювання) надходить до суб'єктів регулювання та порівнюється з базовими інтересами [2; 4].

Шляхом попереднього аналізу вдалося виявити ряд тенденцій державного регулювання у сфері національної безпеки в суспільстві України на першому етапі (етапі формування потреб й інтересів у безпеці).

На другому етапі функціонування механізму державного регулювання у сфері національної безпеки визначені потреби й інтереси об'єктивно викликають необхідність у суб'єктів регулювання формувати відповідні, важливі критерії та здійснювати ефективне цілепокладання щодо впливу на національну безпеку. Так, фахівці вважають, що чим об'єктивніше будуть досліджені потреби й інтереси громадянина, соціальних груп і суспільства, тим суб'єкт регулювання в цілепокладанні (виборі пріоритетів) більш достовірно опише кінцеву ситуацію, досягнення якої повинна прагнути саморегульована функціонуюча система. Тобто розробка плану-образу бажаного стану національної безпеки з набором параметрів і фактів, а також формулювання відповідної групи цілей відповідатиме потребам та інтересам національної безпеки. Отже, стосовно національної безпеки

очевидною є тенденція об'єктивної залежності ефективного цілепокладання безпеки в суспільстві від рівня та якості осмислення національних інтересів [1; 3].

Формування ефективного прогнозу перспективного рівня національної безпеки залежить від здатності суб'єкта регулювання визначати характер і спрямованість передбачуваних дій самоорганізованих соціальних структур. Так, національна безпека не може удосконалюватися без комплексного моніторингу її стану й динаміки, а також без створення алгоритмізованої інформаційно-аналітичної системи розвитку безпеки в суспільстві. Важливими компонентами цієї технології є такі:

- аналіз традицій народу як об'єкта регулювання, а також його стану;
- аналіз стану, цілей і перспектив конкурентних об'єктів;
- аналіз стану пов'язаних (суміжних) об'єктів;
- аналіз ресурсного потенціалу тощо.

Причому для пошуку цілей, прогнозування і державного регулювання протягом останніх років почали використовуватися найсучасніші інтелектуальні технології експертного типу (форсайт-технології). Для формулювання цілей і виділення пріоритетів державного регулювання, зокрема у сфері національної безпеки, стали розроблятися вимоги до процедури і були прийняті відповідні організаційно-регулюючі рішення.

Також слід зазначити, що програмно-цільове регулювання національної безпеки (відомо, що державні й відомчі цільові програми нині є основними інструментами державної політики) об'єктивно передбачає комплексний облік світоглядної, наукової й експертно-аналітичної складової частини діяльності щодо впливу на національну безпеку. У зв'язку з цим формула «адаптація національної економіки до світового ринку» виглядає більш доцільним пріоритетом реорганізації української економіки, оскільки орієнтація тільки на ринок, як показує практика багатьох країн, зазвичай руйнує національні економіки. Тобто, як і в економіці, так і в сфері безпеки необхідно діяти комплексно, зберігаючи національні традиції й ті особливості, які здатні відрізнити і створити конкурентні переваги вітчизняної системи національної безпеки [3; 4].

У цьому контексті необхідно сформулювати тенденцію на третьому етапі механізму державного регулювання в сфері національної безпеки – регулюючий вплив на сферу безпеки є високоефективним тільки тоді, коли він вті-

лює у собі продумано підібрані норми, засоби й методи, які будуть застосовуватися в процесі реалізації поставлених цілей. Нижче сутність такої тенденції розкрито більш детально.

По-перше, є сенс уважати, що дії суб'єктів забезпечення національної безпеки щодо її регулювання, насамперед, повинні базуватися на правових актах держави. Норми права є особливим різновидом соціальних норм (поряд із нормами моралі, нормами певних недержавних, соціальних спільнот) і тому повною мірою на практиці регулюють національну безпеку. Від інших норм їх відрізняють: загальний характер, своєрідна знеособленість, а також поширення на всіх учасників суспільних відносин незалежно від їх волі і бажання.

Крім того, необхідно виділити іншу групу норм, які викладені в нормативних документах, статутах організацій і об'єднань, внутрішньовідомчих інструкціях, наказах і постановах силових структур. З певною часткою умовності в них встановлюються норми і розмежовуються функції та повноваження різних суб'єктів державного регулювання щодо захисту особистості, суспільства та держави від можливих небезпек і загроз. Вкрай важливо узгодження їх дій, що виконують судові органи влади. Крім того, слід враховувати, що на безпеку чинять неабиякий вплив т. зв. неписані норми, виражені в традиціях, звичаях, менталітеті громадян.

По-друге, модернізація засобів, що застосовуються для регулювання суспільних відносин, прямо впливає на стан суспільства і безпеку в ньому.

По-третє, необхідно відзначити, що чим ефективніше використовуються невійськові засоби забезпечення національної безпеки, тим менш імовірним є використання військової сили у врегулюванні конфліктних ситуацій. Дійсно, сучасна концепція міжнародної безпеки орієнтує світове співтовариство, а також регіональні та національні суб'єкти політики на пріоритетне використання всього арсеналу політичних, невійськових засобів і методів захисту від небезпек і загроз (всю сукупність способів забезпечення національної безпеки прийнято ділити на дві великі групи: невійськові і військові). Отже, максимальний розвиток невійськових методів регулювання національної безпеки України забезпечить збереження життя громадян і матеріальних цінностей суспільства і загалом здатне прискорити розвиток українського суспільства [1–3].

По-четверте, вибір методу регулювання національної безпеки в суспільстві перебуває в тісному взаємозв'язку з очікуваним результатом. Так, наприклад, метод «балансу інтересів» передбачає таку діяльність держави, країни з реалізації національних інтересів, що не обмежувала б реалізацію національних інтересів інших соціумів. Іншими словами, «баланс інтересів» вимагає узгодження діяльності багатьох суб'єктів забезпечення безпеки з реалізації національних інтересів, досягнення.

Мала практична ефективність використання цього методу в забезпеченні національної безпеки вимагає вироблення інших методів, зокрема методу «спільних інтересів». Так, метод «спільних інтересів» передбачає спільну діяльність багатьох суб'єктів безпеки з реалізації спільних інтересів. Спочатку такими загальними інтересами були:

- глобальні екологічні проблеми;
- нерозповсюдження ядерної й іншої зброї масового знищення;
- освоєння космічного простору;
- ліквідація наслідків природних катаклізмів тощо.

Сьогодні до кола спільних інтересів дедалі більше залучаються проблеми економічного, соціального, військового, демографічного й політичного характеру.

На четвертому етапі функціонування механізму державного регулювання у сфері національної безпеки здійснюється саме практичний вплив на об'єкт регулювання, тобто на безпеку в суспільстві. Відповідно, на цьому етапі існує можливість сформулювати таку тенденцію: ефективність національної безпеки підвищується тоді, коли збільшується ресурсна база, використання мережі Інтернет і присутній інституційний характер цієї діяльності [1; 3].

На п'ятому етапі функціонування механізму державного регулювання у сфері національної безпеки – здійснення зворотного зв'язку від об'єкта до суб'єкта регулювання (коли інформація про отриманий результат надходить до суб'єктів і порівнюється з базовими інтересами) – працює така тенденція: ступінь об'єктивності інформації про національну безпеку безпосередньо залежить від кількості, якості та способу «доставки» джерел цієї інформації до суб'єкта регулювання.

У цьому контексті, по-перше, очевидно, що ступінь об'єктивності інформації про національну безпеку безпосередньо залежить від кількості джерел цієї інформації.

По-друге, існує пряма залежність якості інформації про стан національної безпеки від ступеня залученості до сфери безпеки громадськості та засобів масової інформації. Фактично обсяг і точність інформації можуть бути отримані тільки за наявності безлічі зацікавлених у її отриманні осіб, органів, інститутів.

По-третє, обрані способи «доставки» інформації вищому керівництву про стан національної безпеки залежать від політичної системи і демократичного характеру її державного устрою [2; 4].

Висновки і пропозиції. Отже, результатом проведення нашого дослідження стали такі висновки.

Досліджено думки науковців стосовно змістовної сутності механізму державного регулювання у сфері національної безпеки. Підкреслено, що доцільно спочатку виділити механізм, внутрішньо притаманний будь-якому впливу на національну безпеку, а потім в кожному окремому компоненті цього механізму виявити й описати властиві йому тенденції.

Виявлено складові частини механізму державного регулювання у сфері національної безпеки: об'єкт і суб'єкт регулювання (національна безпека і держава відповідно), норми, засоби, способи і методи.

Виокремлено етапи функціонування механізму державного регулювання у сфері національної безпеки. Показано, що на першому етапі потреби різних об'єктів у безпеці після усвідомлення цієї необхідності трансформуються в інтереси. На другому етапі на основі сформованих інтересів різнохарактерні суб'єкти, що впливають на національну безпеку, визначають

важливі критерії і формулюють цілі, які необхідно досягти у межах державного регулювання у сфері національної безпеки. На третьому етапі відбувається визначення норм, засобів, способів і методів, які будуть застосовуватися в процесі реалізації поставлених цілей. На четвертому етапі здійснюється безпосередній практичний вплив на об'єкт регулювання (національну безпеку). На п'ятому етапі реалізується зворотний зв'язок, коли інформація щодо досягнутого результату (тобто про зміни в об'єкті регулювання) надходить до суб'єктів регулювання та порівнюється з базовими інтересами.

Описано основні тенденції державного регулювання у сфері національної безпеки в Україні у контексті його удосконалення завдяки розробленому дієвому механізму. Підкреслено, що зазначені тенденції зумовлюють максимальну дієвість і результативність державного управління у сфері національної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Андреев С.О. Цивільний захист як напрям державної політики з питань національної безпеки: аналіз законодавчих новацій. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 4. С. 24–28.
2. Давидюк О.О. Соціальна безпека: проблеми теоретичного аналізу та побудови системи показників. Київ : Абрис, 2002. 158 с.
3. Дергачова В., Савельєв М. Моніторинг національного розвитку як фактор економічної безпеки держави. *Економіка України*. 2010. № 1. С. 19–28.
4. Руснак І.С., Хижняк В.В. Національна безпека та підвищення обороноздатності України в контексті нових викликів і загроз. *Стратегічна панорама*. 2015. № 1. С. 12–20.

Рубан А. В. Совершенствование процессов государственного регулирования в сфере национальной безопасности: разработка и внедрение эффективного механизма

В статье усовершенствованы процессы государственного регулирования в сфере национальной безопасности путем разработки и внедрения соответствующего эффективного механизма в Украине. В частности, исследованы разнохарактерные точки зрения относительно содержательной сущности механизма государственного регулирования в сфере национальной безопасности. Выявлены составляющие механизма государственного регулирования в сфере национальной безопасности. Выделены этапы функционирования механизма государственного регулирования в сфере национальной безопасности. Описаны основные тенденции государственного регулирования в сфере национальной безопасности в Украине в контексте его совершенствования благодаря разработанному действенному механизму.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм, сфера государственной безопасности, этапы, тенденции.

Ruban A. V. Improvement of the processes of state regulation in the sphere of national security: development and deployment of the effective mechanism

The processes of state regulation in the sphere of national security of Ukraine by development and deployment of the corresponding effective mechanism are improved in the article. In particular, various points of view of substantial essence of the mechanism of state regulation in the national security sphere are investigated. The components of the mechanism of state regulation in the national security sphere are revealed. The stages of functioning of the mechanism of state regulation in the national security sphere are allocated. The top trends of state regulation in the national security sphere in Ukraine in the context of its improvement thanks to the developed effective mechanism are described.

Key words: state regulation, mechanism, state security sphere, stages, trends.

С. О. Харченко

здобувач кафедри національної безпеки
(сфера прикордонної діяльності) та управління
факультету підготовки керівних кадрів
Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАГРОЗ ІНФОРМАЦІЙНІЙ БЕЗПЕЦІ

У статті узагальнено наукові підходи до класифікації загроз інформаційній безпеці. Синтезовано підхід до розуміння сутності категорії «загроза інформаційній безпеці» та визначено відмінність пропонованого поняття від небезпеки в інформаційній сфері. Запропоновано авторський підхід до виділення критеріїв поділу та видів загроз інформаційній безпеці, який представлено у вигляді рубрика тора, що може розширюватись і доповнюватись залежно від потреб та специфіки діяльності конкретних установ.

Ключові слова: загроза інформаційній безпеці, критерії поділу, види загроз інформаційній безпеці, класифікація загроз інформаційній безпеці, рубрикатор.

Постановка проблеми. Діяльність Служби безпеки України пов'язана з функціонуванням та обігом значного обсягу таємної інформації та інформації для службового користування, несанкціонований «витік» та поширення якої можуть спричинити значні загрози національній безпеці України, її обороноздатності. Сучасний світ перетворив інформацію на своєрідний товар, що виступає об'єктом купівлі-продажу, зловживань та, в окремих випадках, об'єктом кримінальних злочинів. Така ситуація зумовлює необхідність посилення уваги до захисту інформації, яка функціонує в структурі органів Служби безпеки України, ідентифікації загроз інформаційній безпеці та їх нейтралізації.

З метою якісної ідентифікації таких загроз важливим є визначення не лише джерел їх походження, а й причин виникнення, що зумовлює необхідність їх систематизації шляхом проведення системної класифікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти загроз інформаційній безпеці досліджувались у працях таких науковців, як: Берко А., Бодрука О., Бойченко О., Гуцу С., Живко З., Євдоченко Л., Кормича Б., Кузьменко Б., Євдоченко Л., Ліпкана В., Литвиненка О., Логінова А., Макарової М., Марущака А., Максименка Ю., Пилипчука В., Погребняка А. та інших.

Однак переважна частина цих праць стосується визначення сутності та загроз інформа-

ційній безпеці, а запропоновані авторами підходи до класифікації загроз подекуди носять дискусійний характер. Крім того, в науковій літературі відсутні системні дослідження загроз інформаційній безпеці органів Служби безпеки України, що зумовлює актуальність та практичне спрямування дослідження. Теоретичне обґрунтування цього питання зумовлюється також необхідністю як оцінки рівня дієвості загроз, так і формування системи моніторингу інформаційної безпеки Служби безпеки України.

Метою статті є визначення сутності загроз інформаційній безпеці органів Служби безпеки України та розроблення наукових підходів щодо їх класифікації.

Виклад основного матеріалу. Для систематизації наукових уявлень у досліджуваній сфері необхідно передусім з'ясувати сутність терміна «загроза» та «загроза інформаційній безпеці». Так, загроза (від англ. threat) являє собою будь-які обставини або події, що можуть бути причиною порушення політики безпеки інформації і/або нанесення збитків автоматизованій системі. Спробу реалізації загрози називають атакою [1]. Під загрозою (взагалі) розуміють потенційно можливу подію, дію (вплив), процес або явище, які можуть спричинити шкоду чийсь інтересам. Розглянемо погляди науковців на трактування сутності «загрози».

Так, О. Владіміров стверджує, що «загрози – це небезпеки, що реалізуються. Загрози

відбиваються. Небезпеки – це загрози, що формуються. Небезпеки відвертаються та нейтралізуються...» [2]. О. Сергунін стверджує: загроза – це «стадія крайнього загострення протиріч, безпосередній передконфліктний стан, найбільш конкретна і безпосередня форма небезпеки або сукупність умов і факторів, що ставлять під удар інтереси громадян, суспільства і держави» [3, с. 128].

Н. Різник стверджує, що загроза виникає в тому випадку, коли відбувається безпосередня дія негативних факторів впливу на стан безпеки досліджуваного об'єкта, порушуючи його рівновагу [4, с. 122].

Отже, дослідження сутності категорії «загроза» дозволяє стверджувати, що науковці досить часто вважають її похідною від поняття «небезпека». Так, якщо небезпека визначається переважно як потенційна можливість деструктивного, дестабілізуючого впливу сукупності чинників на стан об'єкта дослідження, то загрозу розуміють як реальну можливість настання негативних наслідків, тобто має місце переростання «небезпеки» в «загрозу».

Отже, загроза інформаційній безпеці є сукупністю умов і факторів, що створюють реальну небезпеку порушення інформаційної безпеки. Під загрозою інтересам суб'єктів інформаційних відносин розуміють потенційно можливу подію, процес або явище, яке за допомогою впливу на інформацію або інші компоненти інформаційної системи може прямо або побічно призвести до нанесення шкоди інтересам даних суб'єктів [5].

Вважається, що безпечна система повинна володіти стійкістю до впливів, спрямованим на порушення однієї з трьох характеристик інформації, що передається, обробляється або зберігається, а саме конфіденційності, цілісності або доступності.

Під конфіденційністю (confidentiality) інформації розуміється властивість, що дозволяє відмовляти в праві на доступ до інформації або не розкривати її неповноважним особам, логічним об'єктам або процесії. Цілісність (integrity) інформації має на увазі її здатність не перетворюватись або знищуватись у результаті несанкціонованого доступу. І, нарешті, доступність (availability) інформації визначається, як її властивість бути доступною і використовуватися за запитом із боку уповноваженого користувача [6].

Саме загрозу інформаційній безпеці пов'язують із потенційною дією, спрямованою на порушення конфіденційності, цілісності і доступно-

сті інформації. Загрози інформаційній безпеці пов'язують із [7]:

- розкраданням (копіюванням) інформації;
- знищенням інформації;
- модифікацією (спотворенням) інформації;
- порушенням доступності (блокуванням) інформації;
- запереченням автентичності інформації;
- нав'язуванням неправдивої інформації.

Носіями загроз безпеці є джерела загроз. Джерелами загроз можуть виступати як суб'єкти (особистість), так і об'єктивні прояви. Всі джерела загроз безпеці можна розподілити на три основні групи [8]:

- 1) антропогенні джерела загроз (зумовлені діями суб'єкта);
- 2) техногенні джерела загроз (зумовлені технічними засобами);
- 3) стихійні джерела загроз.

Антропогенними джерелами загроз інформаційній безпеці виступають незалежні суб'єкти, дії яких можуть бути кваліфіковані як умисні або ненавмисні злочини. Тільки в цьому випадку можна говорити про заподіяння шкоди. Ця група найбільша і викликає найбільший інтерес з точки зору організації захисту, оскільки дії суб'єкта завжди можна оцінити, спрогнозувати і застосувати адекватні заходи. Методи протидії в цьому випадку керовані і безпосередньо залежать від волі організаторів захисту інформації.

Як антропогенне джерело загроз можна розглядати суб'єкта, що має доступ (санкціонований або несанкціонований) до роботи із системами та засобами захисту. Суб'єкти (джерела), дії яких можуть призвести до порушення безпеки інформації, можуть бути як зовнішні, так і внутрішні.

Зовнішні джерела можуть бути випадковими або умисними і мати різний рівень кваліфікації [9]. До них відносяться:

- кримінальні структури;
- потенційні злочинці й хакери;
- технічний персонал постачальників телематичних послуг;
- представники наглядових організацій та аварійних служб;
- представники силових структур.

Внутрішні суб'єкти (джерела), як правило, являють собою висококваліфікованих фахівців у галузі розробки й експлуатації програмного забезпечення і технічних засобів, яким відома специфіка вирішуваних завдань, структура, основні функції та принципи роботи програм-

но-апаратних засобів захисту інформації, і мають можливість використання штатного обладнання і технічних засобів мережі. До них відносяться:

- основний персонал (користувачі, програмісти, розробники);
- представники служби захисту інформації;
- допоміжний персонал (прибиральники, охорона);
- технічний персонал (життєзабезпечення, експлуатація).

Необхідно відзначити, що фахівці з безпеки вважають своїх співробітників та інших осіб, що мають доступ до внутрішньої інформації, найбільш небезпечними з точки зору загрози безпеці для їх організацій. Це є головною причиною здійснення систематичного моніторингу співробітників. До найбільш поширених методів моніторингу відносяться: моніторинг з'єднань з Інтернет (74%); вивчення всього, що безпосередньо пов'язано з роботою (62%); зберігання та читання електронних листів (43%); запис співробітників на роботі на відеокамери (18%); прослуховування телефонних розмов співробітників (12%); прослуховування повідомлень голосової пошти співробітників (7%) [10].

Особливу групу внутрішніх антропогенних джерел становлять спеціально заслані агенти. Ця група розглядається в складі перерахованих вище джерел загроз, але методи запобігання загрозам цієї групи можуть мати свої відмінності.

Друга група містить джерела загроз, які визначаються техногенною діяльністю людини і розвитком цивілізації. Цей клас джерел загроз менш прогнозований, безпосередньо залежить від властивостей технічних засобів і тому потребує особливої уваги. Технічні засоби, які є джерелами потенційних загроз безпеки, також можуть бути

зовнішніми:

- засоби зв'язку;
- мережі інженерних комунікацій (водопостачання, каналізації);
- транспорт;

і внутрішніми:

- неякісні технічні засоби обробки інформації;
- неякісні програмні засоби обробки інформації;
- допоміжні засоби (охорони, сигналізації, телефони);
- інші технічні засоби, що застосовуються в організації.

Третя група джерел загроз об'єднує обставини, які становлять непереборну силу, тобто такі

обставини, які носять об'єктивний і абсолютний характер, поширюється на всіх. До непереборної сили в законодавстві й договірній практиці відносять стихійні лиха або інші обставини, які неможливо передбачити або запобігти, або можливо передбачити, але неможливо запобігти за сучасного рівня людського знання і можливостей. Такі джерела загроз абсолютно не піддаються прогнозуванню, і тому заходи захисту від них повинні застосовуватися завжди.

Стихійні джерела потенційних загроз, як правило, є зовнішніми відносно інформації, що захищається, і під ними насамперед розуміють природні катаклізми: (пожежі, землетруси, повені, урагани, магнітні бурі, радіоактивне випромінювання, різні непередбачені обставини, незрозумілі явища, інші форс-мажорні обставини).

Загалом, необхідно відзначити значну кількість підходів до класифікації загроз інформаційній безпеці як на національному рівні, так і в межах діяльності окремих установ та організацій. З метою систематизації загальних уявлень та агрегування підходів до виокремлення окремих видів загроз інформаційній безпеці синтезуємо результати наших досліджень у вигляді таблиці 1.

Отже, наведені підходи свідчать про наявність декількох спільних критеріїв до виділення видів загроз інформаційній безпеці: залежно від джерел походження; за властивостями інформації; за ступенем умисного впливу тощо. Також необхідно відмітити різноманітність класифікацій у чинному законодавстві, яка зумовлена не лише різноманітними підходами до вибору класифікаційних ознак та цілями класифікації, а й відсутністю належного теоретичного обґрунтування сутності загроз інформаційній безпеці.

Тому з метою узагальнення існуючих наукових поглядів щодо класифікації загроз інформаційній безпеці та визначення концептуального підходу до формулювання цього елементу пропонуємо таку розгорнуту класифікацію, яку доцільно представити у вигляді рубрикатора:

0. Загрози інформаційній безпеці

0.1. За джерелами походження загроз:

0.1.1. Антропогенні джерела загроз:

0.1.1.1. Внутрішні:

0.1.1.1.1. Основний персонал (користувачі, програмісти, розробники)

0.1.1.1.2. Допоміжний персонал (охорона, прибиральники)

0.1.1.1.3. Представники служб захисту інформації

Таблиця 1

Наукові підходи до класифікації видів загроз інформаційній безпеці

Джерело	Критерій класифікації/ види загроз інформаційній безпеці
Державний стандарт України «Захист інформації. Технічний захист інформації. Основні положення» – ДСТУ 3396.0-96 [11]	За способом впливу на інформацію: - технічними каналами, що включають канали побічних електромагнітних випромінювань і наводок, акустичні, оптичні, радіо-, радіотехнічні, хімічні та інші канали; - каналами спеціального впливу шляхом формування полів і сигналів з метою руйнування системи захисту або порушення цілісності інформації; - несанкціонованим доступом шляхом підключення до апаратури та ліній зв'язу, маскування під зареєстрованого користувача, подолання заходів захисту для використання інформації або нав'язування хибної інформації, застосування закладних пристроїв чи програм та вкорінення комп'ютерних вірусів.
Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах» [12]	За шляхами реалізації загроз інформаційній безпеці: - витоку технічними каналами, до яких належать канали побічних електромагнітних випромінювань і наведень, акустично-електричні та інші канали, що утворюються під впливом фізичних процесів під час функціонування засобів обробки інформації, інших технічних засобів і комунікацій; - несанкціонованих дій з інформацією, в тому числі з використанням комп'ютерних вірусів; - спеціального впливу на засоби обробки інформації, який здійснюється шляхом формування фізичних полів і сигналів та може призвести до порушення її цілісності та несанкціонованого блокування.
Державний стандарт України «Захист інформації. Технічний захист інформації. Терміни та визначення» – ДСТУ 3396.2-97 [13]	Види загроз інформаційній безпеці: - загрози витоку інформації; - загрози порушення цілісності інформації; - загрози блокування інформації.
В. Ліпкан [14]	За джерелами походження: природного походження, техногенного походження, антропогенного походження. За ступенем гіпотетичної шкоди: загроза та небезпека; За повторюваністю вчинення: повторювані та продовжувані. За сферами походження: екзогенні та ендегенні. За ймовірністю реалізації: вірогідні, неможливі, випадкові. За рівнем детермінізму: закономірні та випадкові. За значенням: допустимі та неприпустимі. За структурою впливу: системні, структурні та елементні. За характером реалізації: реальні, потенційні, здійснені, уявні. За ставленням до них: об'єктивні та суб'єктивні. За об'єктом впливу: особа, суспільство, держава.
А. Логінов [15]	Види загроз інформаційній безпеці: - розкриття інформаційних ресурсів; - порушення цілісності інформаційних ресурсів; - збій у роботі обладнання.
Б. Кузьменко, О. Чайковська [16, с. 6–7]	За властивостями інформації: - загрози порушення конфіденційності інформації, в результаті реалізації яких інформація стає доступною суб'єкту, що не володіє повноваженнями для ознайомлення з нею; - загрози порушення цілісності інформації, до яких відноситься будь-яке зловмисне спотворення інформації, оброблюваної з використанням автоматизованих систем; - загрози порушення доступності інформації, що виникають у тих випадках, коли доступ до деякого ресурсу автоматизованих систем для легальних користувачів блокується.
С. Гуцу [17] О. Литвиненко [18]	Види загроз інформаційній безпеці: - загрози впливу неякісної інформації (недостовірної, фальшивої, дезінформації) на особистість, суспільство, державу; - загрози несанкціонованого й неправомірного впливу сторонніх осіб на інформацію та інформаційні ресурси (їх виробництво, системи формування й використання); - загрози інформаційним правам і свободам особистості (праву на виробництво інформації, її поширення, пошук, одержання, передавання та використання; праву на інтелектуальну власність на інформацію, в тому числі й речову).
М. Макарова [19, с. 188].	Види загроз у мережі: - дані навмисно перехоплюються, читаються або змінюються; - користувачі ідентифікують себе неправильно (з шахрайською метою); - користувач отримує несанкціонований доступ з однієї мережі до іншої.

Таблиця 1

А. Погребняк [20, с. 46–47, 50]	Види загроз: - навмисні, до яких відносять: а) несанкціонований доступ до інформації і мережевих ресурсів; б) розкриття і модифікація даних і програм, їх копіювання; в) розкриття, модифікація або підміна трафіка обчислювальної мережі; г) розроблення і поширення комп'ютерних вірусів, введення в програмне забезпечення логічних бомб; г) крадіжка магнітних носіїв і розрахункових документів; д) руйнування архівної інформації або навмисне її знищення; е) фальсифікація повідомлень, відмова від факту одержання інформації або зміна часу його прийому; є) перехоплення та ознайомлення з інформацією, яка передана по каналах зв'язку; - випадкові, які включають: а) помилки обслуговуючого персоналу і користувачів; б) втрату інформації внаслідок неправильного її збереження; в) випадкове знищення або заміну; г) збій у роботі устаткування, електроживлення, дискових систем, комплектуючих елементів мережі; г) некоректну роботу програмного забезпечення, зокрема внаслідок зараження комп'ютерними вірусами тощо.
Вихорев С.В. [8]	За природою виникнення: природні і штучні загрози. За ступенем навмисності: випадкові і навмисні загрози. Залежно від джерела загрози: загрози, джерелом яких є природне середовище; загрози, джерелом яких є людина; загрози, джерелом яких є санкціоновані програмно-апаратні засоби; загрози, джерелом яких є несанкціоновані програмно-апаратні засоби. Відповідно до становища джерела загрози виділяють: загрози, джерело яких розташоване поза контрольованою зоною; загрози, джерело яких розташоване в межах контрольованої зони. За ступенем впливу на автоматизовані системи: пасивні та активні загрози. За способом доступу до ресурсів автоматизованих систем: загрози, які використовують стандартний доступ; загрози, що використовують нестандартний шлях доступу.
Л. Євдоchenko [21, с. 8]	За способом впливу на об'єкти інформаційної безпеки: інформаційні, фізичні й програмно-математичні, організаційно-правові. За джерелами надходження: внутрішні та зовнішні. За характером вияву: політичні, економічні, організаційно-технічні.

Джерело: систематизовано автором

0.1.1.1.4. Шпигуни
0.1.1.2. Зовнішні:
0.1.1.2.1. Кримінальні структури
0.1.1.2.2. Хакери
0.1.1.2.3. Технічні працівники постачальників телематичних послуг
0.1.1.2.4. Силкові дії (теракт, збройний конфлікт)
0.1.1.2.4. Представники аварійних служб
0.1.1.2.5. Представники силових структур
0.1.2. Техногенні джерела загроз:
0.1.2.1. Внутрішні:
0.1.2.1.1. Технічні прилади для обробки інформації
0.1.2.1.2. Програмні засоби обробки інформації
0.1.2.1.3. Допоміжні засоби (сигналізації, охоронна система)
0.1.2.1.4. Інші технічні засоби
0.1.2.2. Зовнішні:
0.1.2.2.1. Засоби зв'язку
0.1.2.2.2. Мережі інженерних комунікацій
0.1.2.2.3. Транспорт
0.1.3. Стихійні джерела загроз (форс-мажорні):
0.1.3.1. Пожежі
0.1.3.1. Землетруси

0.1.3.1. Повені
0.1.3.1. Урагани
0.1.3.1. Магнітні бурі
0.1.3.1. Радіоактивне випромінювання
0.1.3.1. Інші непередбачувані події
0.2. За способом впливу на інформацію:
0.2.1. Технічними каналами
0.2.2. Каналами спеціального впливу
0.2.3. Несанкціонованим доступом
0.3. За способом викривлення інформації:
0.3.1. Витік інформації
0.3.2. Порушення цілісності інформації
0.3.3. Спотворення інформації
0.3.4. Блокування інформації
0.4. За ступенем умисності впливу:
0.4.1. Ненавмисні (випадкові)
0.4.2. Умисні
0.5. За ступенем інтенсивності впливу:
0.5.1. Активні
0.5.2. Пасивні
0.6. За ступенем контрольованості:
0.6.1. Контрольовані
0.6.2. Неконтрольовані
0.6.3. Частково контрольовані
0.7. За ступенем передбачуваності:
0.7.1. Передбачувані

0.7.2. Непередбачувані

0.7.3. Частково передбачувані

Запропонована форма представлення класифікації загроз інформаційній безпеці за необхідності може розширюватись та доповнюватись у вузлах «дерева» рубрикатора.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведена систематизація наукових підходів до класифікації загроз інформаційній безпеці свідчить про наявність безлічі класифікаційних критеріїв та видів досліджуваних загроз. Самі ж загрози інформаційній безпеці визначаються високою ймовірністю заподіяння шкоди, що завдається організації, в разі порушення цілісності її інформаційної системи. На основі повної системи класифікації можна оцінити як збиток, викликаний порушенням інформаційної безпеки, так і витрати на захист від загроз її порушення, а аналіз ризиків дозволить спланувати заходи щодо визначення того, які ресурси і від яких загроз треба захищати, а також в якому ступені ті або інші ресурси потребують захисту.

Список використаної літератури:

1. Основні поняття. НД ТЗІ 1.1-003-99: Термінологія в галузі захисту інформації в комп'ютерних системах від несанкціонованого доступу. Київ : Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України, 1999.
2. Владимиров А. «Вызовы», «риски», «опасности», «угрозы», «кризисы», «катастрофы» и «крах» как важные категории политологии и теории войны. URL: http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/Ocenka_riskov.htm.
3. Сергунин А.А. Международная безопасность: новые подходы и концепты. *Политические исследования*. 2005. № 6. С. 126–137.
4. Різник Н.С. Теоретичні засади формування системи діагностики економічної безпеки банку. *Вісник Харк. нац. техн. ун-ту сільсько-го господарства : Економічні науки*. Харків : ХНТУСГ, 2007. Вип. 66. С. 118–123.
5. Крат Ю.Г., Шрамкова Т.Г. Основы информационной безопасности : учеб. пособие. Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2008. 112 с.
6. Эрик С. Реймонд. Новый словарь хакера. Москва, 1996. 262 с.
7. Вакка Дж. Безопасность интранет. Москва, 1998. 496 с.
8. Вихорев С.В. Классификация угроз информационной безопасности. URL: http://www.cnews.ru/reviews/free/oldcom/security/elvis_class.shtml.
9. Петров А.А. Компьютерная безопасность. Криптографические методы защиты. Москва, 2000. 448 с.
10. 2017 CSI/FBI Computer Crime and Security Survey Continue but Financial Losses are Down. URL: http://i.cmpnet.com/gocsi/db_area/pdfs/fbi/FBI2017.pdf.
11. Захист інформації. Технічний захист інформації. Основні положення : ДСТУ 3396.0-96. Чинний від 01.01.1997 р. URL: www.dstszi.gov.ua/dstszi/control/uk/publish/article;jsessionid=5D34EDB7C9C9D4491C0171ACCAD297E1?art_id=38883&cat_id=38836.
12. Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.06 р. № 373. *Офіційний вісник України*. 2006. № 13.
13. Захист інформації. Технічний захист інформації. Терміни та визначення : ДСТУ 3396.2-97. Чинний від 1998.01.01. URL: www.dstszi.gov.ua/dstszi/control/uk/publish/article;jsessionid=5D34EDB7C9C9D4491C0171ACCAD297E1?art_id=38934&cat_id=38836.
14. Ліпкан В.А. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції. URL: www.pidruchniki.ws/12800528/politologiya/ponyattya_zagroz_informatsiyniy_bezpetsi.
15. Логінов А.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.07 ; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005.
16. Кузьменко Б.В., Чайковська О.А. Захист інформації : навч. посіб. Ч. 2. Київ : Видавничий відділ КНУКіМ, 2009. 69 с.
17. Гуцу С.Ф. Правові основи інформаційної діяльності. Чайковська Чайковська. URL: <http://studrada.com.ua>
18. Литвиненко О. Проблема інформаційної безпеки в контексті міграційних процесів. URL: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ukralm/2012_7/lytvynenko.pdf.
19. Макарова М.В. Електронна комерція : посібник для студентів вищ. навч. закладів. Київ : Видавничий центр «Академія», 2002. 272 с.
20. Погребняк А.В. Технології комп'ютерної безпеки : монографія. Рівне : МЕРУ, 2011. 117 с.
21. Євдоchenко Л.О. Удосконалення системи державного забезпечення інформаційної безпеки України в умовах глобалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Л.О. Євдоchenко. – Л., 2011. – 24 с.

Харченко С. О. Научные подходы к классификации угроз информационной безопасности

В статье обобщены научные подходы к классификации угроз информационной безопасности. Синтезирован подход к пониманию сущности категории «угроза информационной безопасности» и определено отличие предлагаемого понятия от опасности в информационной сфере. Предложен авторский подход к выделению критериев разделения и видов угроз информационной безопасности, который представлен в виде рубрикатора и может расширяться, дополняться в зависимости от необходимости и специфики деятельности конкретных учреждений.

Ключевые слова: угроза информационной безопасности, критерии разделения, виды угроз информационной безопасности, классификация угроз информационной безопасности, рубрикатор.

Kharchenko S. O. Scientific Approaches to the Classification of Threats to Information Security

The article summarizes the scientific approaches to the classification of threats to information security. The approach to understanding the essence of the category “the threat to information security” has been synthesized. The difference between the proposed concept and the threat in the information sphere has been determined. The author's approach to distinguishing the criteria and the types of threats to information security has been proposed. It is presented as a rubricator that can be expanded and supplemented depending on the necessity and specific features of the activities of the institutions.

Key words: threat to information security, criteria to distinguish, types of threats to information security, classification of threats to information security, rubricator.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 349:15.587

Я. М. Радченко

аспірант

Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ПО ІНВАЛІДНОСТІ

Обмеження життєдіяльності – це неможливість виконувати повсякденну діяльність способом та в об'ємі звичайних для людини, що створює перешкоди у соціальному середовищі, ставить її в незручне становище порівняно зі здоровими і проявляється частковою або повною втратою здатності до самообслуговування, пересування, орієнтації, спілкування, навчання, контролю за поведінкою, а також значним обмеженням трудової діяльності, зниженням кваліфікації і призводить до соціальної дезадаптації.

В багатьох випадках характер поранень є таким, що не дає змоги знову повернутися до служби і далі продовжувати виконувати свій військовий обов'язок. В такому разі військовослужбовці мають право на пенсію по інвалідності внаслідок травми, поранення, контузії, каліцтва, яке виникло в період участі особи в бойових діях. На ризик настання інвалідності внаслідок бойових дій впливає низка чинників, серед яких – характер отриманої бойової травми, ступінь її тяжкості, вік отримання, вид наданої медичної допомоги, факт госпіталізації тощо. Порушення функцій зумовлюють переважно обмеження самообслуговування, пересування і здатності до праці, при виражених і значно виражених порушеннях – здатності до навчання, спілкування і орієнтації.

В контексті вивчення пенсійного забезпечення військовослужбовців по інвалідності, автор аналізує поняття «інвалідність» та визначає її характерні ознаки та умови настання саме для цієї категорії осіб військовослужбовців, адже умовами призначення цієї пенсії є:

а) інвалідність настала протягом періоду проходження служби або не пізніше 3 місяців після звільнення зі служби;

б) інвалідність настала пізніше 3-місячного терміну після звільнення зі служби, але внаслідок захворювання (травми, контузії, каліцтва тощо), яке виникло протягом проходження військової служби чи під час перебування в полоні або заручником, якщо полонення або захоплення заручником не було добровільним і військовослужбовець, перебуваючи в полоні або заручником, не вчинив злочину проти миру і людства.

Ключові слова: обмеження життєдіяльності, інвалідність, , група інвалідності, травма, характер поранень.

Постановка проблеми. Втрата здоров'я, при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження життєдіяльності особи, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист. Життєдіяльність є повсякденною діяльністю, що здатна забезпечити людині своє існування, існування інших членів суспільства у цілому шляхом навчання, спілкування, орієнтації, пересування, самообслуговування, контролю за своєю поведінкою, участі у трудовій діяльності. Вона являє собою інтеграцію фізичних, психологічних і соціальних функцій людини.

Мета статті. Охарактеризувати специфіку пенсійного забезпечення військовослужбовців по інвалідності.

Виклад основного матеріалу. Проблеми та специфіку пенсійного забезпечення військовослужбовців по інвалідності досліджували Н. Б. Болотіна, К.В. Бориченко, В. Я. Бурак, Т. О. Дідковська, В. В. Жернаков, І. В. Зіноватна, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський, Л. М. Князьков.

Про пенсійне забезпечення по інвалідності мова йде тоді, коли військовослужбовець поранений, травмований чи покалічений під час служби, що спричинило стійкі розлади функцій організму, які тягнуть за собою соціальні наслідки – припи-

нення нормальної життєдіяльності людини. Тому таким особам встановлюється група інвалідності, від якої залежатиме розмір пенсії.

У структурі первинного виходу на інвалідність військовослужбовців на першому місці стоять поранення всіх локалізацій, на другому – хвороби серцево-судинної системи, на третьому – психічні розлади. У структурі інвалідності внаслідок військової травми на першому місці черепно-мозкові травми, на другому – травми опорно-рухового апарату, на третьому – травми органів зору, на четвертому – травми периферичної нервової системи, на п'ятому – поранення черевної порожнини.

В контексті вивчення пенсійного забезпечення військовослужбовців по інвалідності, перш за все, спробуємо проаналізувати поняття «інвалідність» та визначити її характерні ознаки та умови настання саме для цієї категорії осіб, адже умовами призначення цієї пенсії є:

а) інвалідність настала протягом періоду проходження служби або не пізніше 3 місяців після звільнення зі служби;

б) інвалідність настала пізніше 3-місячного терміну після звільнення зі служби, але внаслідок захворювання (травми, контузії, каліцтва тощо), яке виникло протягом проходження військової служби чи під час перебування в полоні або заручником, якщо полонення або захоплення заручником не було добровільним і військовослужбовець, перебуваючи в полоні або заручником, не вчинив злочину проти миру і людства.

Отже, пенсійне забезпечення по інвалідності для осіб з числа військовослужбовців – це один з видів відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю при виконанні військового обов'язку.

З позиції О.М. Доброхотової, М. В. Філіппової, М.А. Янтураєвої інвалідність – це порушення здоров'я людини зі стійким розладом функцій організму, що призвело до повної або часткової втрати працездатності. Подальша участь людей з інвалідністю в суспільно корисній діяльності значно утруднена або просто неможлива, тому суспільство бере на себе обов'язок їх утримувати.

Зокрема, відповідно до ст. 7 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 6 жовтня 2005 року № 2961-IV залежно від ступеня стійкого розладу функцій організму, зумовленого захворюванням, травмою (її наслідками) або вродженими вадами, та можливого обмеження життєдіяльності при взаємодії із зовнішнім середовищем внаслідок втрати здоров'я особі, визнаний особою з інвалідністю, встановлюється перша, друга чи третя група інвалідності.

Саме від групи інвалідності, як правило, залежить розмір пенсії, адже група інвалідності – це не єдиний показник з врахуванням якого здійснюється пенсійне забезпечення військовослужбовців – вагоме значення надається й причині інвалідності, від якої, також залежить розмір пенсії.

Залежно від причини інвалідності особи з інвалідністю з числа військовослужбовців поділяються на дві категорії:

– особи з інвалідністю внаслідок війни. Військовослужбовці, які отримали інвалідність внаслідок війни мають право на особливий статус – особи з інвалідністю внаслідок війни. Отримання такого статусу можливе за наявності вже встановленої групи та причини інвалідності (довідка МСЕК) та письмової заяви особи або її представника до органу соціального захисту населення за місцем реєстрації громадянина.

– інші особи з інвалідністю.

Також причинами інвалідності можуть бути захворювання отримані під час проходження військової служби чи служби в органах внутрішніх справ, державної безпеки, інших військових формуваннях; пов'язані з впливом радіоактивного опромінення внаслідок Чорнобильської катастрофи; одержані в період проходження військової служби і служби в органах внутрішніх справ, державній пожежній охороні, органах і підрозділах цивільного захисту, Держспецзв'язку.

Отже, пенсійне забезпечення військовослужбовців по інвалідності диференціюється залежно від правового статусу таких осіб, групи та причини інвалідності. Група характеризує ступінь важкості інвалідності і безпосередньо впливає на розмір пенсійного забезпечення, а причина інвалідності визначає обставини за яких особа втратила свою працездатність і також напряду впливає на розмір пенсії військовослужбовця. Варто зазначити, що на відміну від загальних умов пенсійного забезпечення по інвалідності, страховий стаж, що відповідає певному віку особи з інвалідністю не враховується при нарахуванні такої пенсії, тобто для військовослужбовців.

Варто зазначити, що інвалідність наділена властивостями темпоральності. Пенсії по інвалідності військовослужбовцям призначаються на весь період інвалідності, встановленої медико-соціальною експертною комісією. Цей період інвалідності може бути окреслений певними часовими рамками, або ж носити безстроковий характер.

Окрім того, група інвалідності може встановлюватись безстроково, якщо її настання відбулось на окупованій Росією території. Зокрема, це стосується осіб, які отримали поранення, контузії, каліцтво або захворювання, що спричинило серйозні ушкодження організму, які призвели до втрати (у тому числі ампутації) рук та/або ніг (їх частин), втрати іншого органу або повної стійкої втрати органом його функцій, що призвело до інвалідності, та які неопосередковано брали участь в антитерористичній операції, забезпечували її проведення, перебуваючи на цій території.

Цим особам група інвалідності буде встановлюється безстроково та на ступінь передбачених законодавством критеріїв визначення групи інвалідності, але не вище I групи. У випадку, якщо в особи виникне потреба здійснити переогляд з метою підвищення групи інвалідності (настання змін у стані здоров'я і працездатності особи з інвалідністю), то це можливо зробити за особою волею або за волею законного представника, шляхом подання заяви або за рішенням суду.

Порядок проведення переогляду з метою підвищення групи інвалідності і вичерпний перелік анатомічних дефектів, інших необоротних порушень функцій органів і систем організму, станів та захворювань, за яких відповідна група інвалідності встановлюється без зазначення строку повторного огляду, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Таким чином пенсійне забезпечення військовослужбовців по інвалідності доцільно визначити одним із видів їх соціального захисту, який полягає у щомісячній виплаті їм пенсії (строкової чи безстрокової) у грошовій формі, призначуваний в разі встановлення медичним органом однієї з трьох груп інвалідності, які тягнуть повну або часткову втрату працездатності внаслідок травми, поранення, контузії, каліцтва під час виконання військового обов'язку за рахунок Державного бюджету України.

Висновки. Пенсійне забезпечення військовослужбовців по інвалідності – це один із видів їх соціального захисту, який полягає у щомісячній виплаті їм пенсії у грошовій формі, призначуваний в разі встановлення медичним органом однієї з трьох груп інвалідності, які тягнуть повну або часткову втрату працездатності внаслідок травми, поранення, контузії, каліцтва під час виконання військового обов'язку, професійного чи загального захворювання чи з інших причин визначених законодавством. Пенсійне забезпечення військовослужбовців по інвалідності диференціюється залежно від правового статусу таких осіб, групи та причини інвалідності.

Група характеризує ступінь важкості інвалідності і безпосередньо впливає на розмір пенсійного забезпечення, а причина інвалідності визначає обставини за яких особа втратила свою працездатність і також напряду впливає на розмір пенсії військовослужбовця.

Пенсійне забезпечення по інвалідності характеризується такими особливостями: суб'єктами правовідносин є військовослужбовці, які наділені спеціальною правосуб'єктністю (отримувачі) та уповноважені органи пенсійного забезпечення (надавачі); суб'єкти правовідносин, яким призначається пенсія по інвалідності, чітко визначені в законі; основний юридичний факт, що зумовлює виникнення правовідносин є інвалідність; правовідносини мають регулярний характер (пенсії виплачуються регулярно у встановлені законом строки у грошовій формі); пенсійне забезпечення військовослужбовців по інвалідності диференціюється залежно від правового статусу таких осіб, групи та причини інвалідності. термін призначення пенсії по інвалідності – довічний або строковий (тимчасовий). фінансуються пенсії за рахунок Пенсійного фонду України та Державного бюджету України; сума нарахованої пенсії не оподатковується незалежно від її розміру.

Список використаних джерел

1. Гура М. Пенсійна реформа: виклик для України / М. Гура // Страхова справа. – 2008. – № 3 (31). – С. 38–40.
2. Діхтерьова В.В. Роль пенсійного забезпечення в системі соціального захисту населення / В.В. Діхтерьова // Наукові праці НДФІ. – № 3 (18). – 2002. – С. 103–111.
3. Зайчук Б.О. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування / Б.О. Зайчук, О.Б. Зарудний, С.Б. Березіна, та ін. – Київ : АВТ, 2005. – 244 с.
4. Зайчук Б.О. Система пенсійного забезпечення: сьогодні і завтра / Б.О. Зайчук – Київ : Формат, 2004. – 345 с.
5. Звіт про роботу Пенсійного фонду України у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=243697>
6. Коваль О.П. Перспективи впровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні: вплив на економічну безпеку : монографія / О.П. Коваль. – Київ : НІСД, 2012. – 240 с.
7. Люблін Ю. Пенсійна реформа в Україні : коментарі іноземних фахівців / Ю. Люблін, Г. Гендрікс, І. Нейков // Страхова справа. – 2008. – № 3 (31). – С. 41–46.
8. Мортіков В.В. Вигоди та втрати внаслідок функціонування системи державного пенсійного страхування / В.В. Мортіков // Фінанси України. – 2014. – № 6. – С. 40–48.

Радченко Я. Н. Государственная политика формирования системы пенсионного обеспечения военнослужащих по инвалидности

Ограничение жизнедеятельности - это невозможность выполнять повседневную деятельность способом и в объеме обычных для человека, создает препятствия в социальной среде, ставит ее в неловкое положение по сравнению со здоровыми и проявляется частичной или полной потерей способности к самообслуживанию, передвижению, ориентации, общения, обучения, контроля за поведением, а также значительным ограничением трудовой деятельности, снижением квалификации и приводит к социальной дезадаптации.

Во многих случаях характер ранений является таким, что не позволяет снова вернуться к службе и дальше продолжать выполнять свой воинский долг. В таком случае военнослужащие имеют право на пенсию по инвалидности вследствие травмы, ранения, контузии, увечья, которое возникло в период участия лица в боевых действиях. На риск наступления инвалидности вследствие боевых действий влияет ряд факторов, среди которых - характер полученной боевой травмы, степень ее тяжести, возраст получения, вид оказанной медицинской помощи, факт госпитализации и тому подобное. Нарушение функций обуславливают преимущественно ограничения самообслуживания, передвижения и способности к труду, при выраженных и значительно выраженных нарушениях - способности к обучению, общению и ориентации.

В контексте изучения пенсионного обеспечения военнослужащих по инвалидности, автор анализирует понятие «инвалидность» и определяет ее характерные признаки и условия наступления именно для этой категории лиц военнослужащих, ведь условиями назначения этой пенсии являются:

а) инвалидность наступила в период прохождения службы или не позднее 3 месяцев после увольнения со службы;

б) инвалидность наступила позднее 3-месячного срока после увольнения со службы, но вследствие заболевания (травмы, контузии, увечья и т.п.), которое возникло в течение прохождения военной службы или во время пребывания в плену или заложником, если пленение или захват заложником не было добровольным и военнослужащий, находясь в плену или заложником, не совершил преступления против мира и человечества.

Ключевые слова: ограничение жизнедеятельности, инвалидность, группа инвалидности, травма, характер ранений

Radchenko Ya. M. Pension provision for military servicemen with disabilities

Restriction of vital activity is the inability to perform daily activities in the manner and to the extent normal for a person, which creates obstacles in the social environment, puts him in an awkward position compared to healthy and manifests partial or complete loss of ability to self-care, movement, orientation, communication, learning, control over behavior, as well as significant restrictions on employment, skills decline and leads to social maladaptation.

In many cases, the nature of the injuries is such that it does not allow one to return to service and continue to perform one's military duty. In this case, servicemen are entitled to a disability pension due to injury, wound, contusion, mutilation, which arose during the period of participation of a person in hostilities. The risk of disability as a result of hostilities is influenced by a number of factors, including the nature of the combat injury, its severity, age, type of medical care provided, the fact of hospitalization, and so on. Dysfunctions are mainly limited by self-care, movement and ability to work, with severe and severe disorders - the ability to learn, communicate and orient.

In the context of studying the pension provision of servicemen for disability, the author analyzes the concept of "disability" and determines its characteristics and conditions of occurrence for this category of servicemen, because the conditions for the appointment of this pension are:

a) the invalidity occurred during the period of service or not later than 3 months after dismissal;

b) the disability occurred later than 3 months after discharge from service, but as a result of illness (injury, contusion, mutilation, etc.) which arose during military service or during captivity or hostage-taking, if the capture or hostage-taking was not voluntary and the serviceman, being in captivity or hostage, did not commit a crime against peace and humanity.

Key words: Restriction of vital activity, social consequences, disability group, trauma, nature of injuries.

А. О. Лебедєв

аспірант
Класичного приватного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ ПРОГРАМИ

Актуальність теми полягає в тому, що реформування системи охорони здоров'я в сучасній Україні передбачає комплексну, цілеспрямовану діяльність держави відносно реалізації прав громадян щодо захисту свого здоров'я, що є основою державної політики в галузі охорони здоров'я. Автор визначає державну політику в галузі охорони здоров'я як сукупність рішень чи обов'язків держави щодо проведення органами влади узгодженого курсу дій у системі надання медичної допомоги, спрямованих на досягнення поставлених завдань з метою покращення здоров'я населення держави.

Період переходу в нову якість системи надання медичних послуг в Україні супроводжується масштабними системними перетвореннями сфери державного управління, спрямованими на узгодження всіх механізмів, що забезпечують охорону здоров'я громадян. Ефект від модернізації цієї системи безпосередньо залежить від використання сучасних методів державного управління, побудованого на принципах стратегічного менеджменту, що передбачає розроблення комплексу цільових програмних документів. Вони становлять основу запровадження загальнодержавної політики в галузі демографії, охорони здоров'я, підвищення доступності та якості медичної допомоги.

Ключові слова: охорона здоров'я, реформування системи охорони здоров'я, державна політика, медична допомога, здоров'я населення, державне управління.

Постановка проблеми. З досвіду попередніх років реалізації цільових програм охорони здоров'я відомо, що найбільш слабкою ланкою була й залишається організація управління реалізацією програм, яка включає обґрунтування пріоритетних цілей, розробку плану дій і підпрограм ресурсного забезпечення, організацію та мотивацію виконання, створення належної системи контролю. Існуючі методики оцінки програм майже не адаптовані до застосування в умовах високої диференціації медико-демографічних і соціально-економічних показників розвитку країни. Просторова неоднорідність посилюється різноманіттям природних чинників, регіональних особливостей, заходів управління, які склалися, що утруднює провадження єдиної справедливої політики у сфері охорони здоров'я країни. Невирішеними раніше частинами загальної проблеми залишається дослідження фахівцями з державного управління питання здоров'я, здорового способу життя як предмета державної політики.

Мета статті. Окреслити теоретичні засади формування системи механізмів державної підтримки охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Питання, присвячені реформування системи охорони

здоров'я в Україні, досліджувалися багатьма українськими вченими та практиками. Серед них, зокрема, О.М. Ціборовський, О.В. Поживілова, В.М. Пономаренко, С.В. Сорока, С.Я. Пак.

Одним із головних інструментів реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я є державне програмування, що становить собою довгострокове цільове регулювання системи охорони здоров'я загалом або її окремих сфер. Державне програмування системи охорони здоров'я передбачає розробку та реалізацію відповідних цільових державних програм, що можуть поширюватись на територію всієї країни, окремі регіони, конкретні групи населення.

На думку Д. Карамишева, в Україні державна політика в галузі охорони здоров'я – це «загальний напрям, який визначає характер дії держави щодо збереження та зміцнення здоров'я громадян України як найважливішої складової її національного надбання».

Державне програмування у сфері охорони здоров'я передусім має базуватись на концепції розвитку відповідної галузі, що містить загальне визначення мети, завдань, масштабів та напрямів розвитку системи охорони здоров'я та окремих її структурно-функціональних підсистем. На підставі концепції мають бути розроблені

відповідні програми – цільові комплексні документи, в яких концептуальні положення набувають докладного й конкретного обґрунтування, а також узгодження проблемних питань.

Державні програми класифікуються за кількома критеріями, основними з яких є їх тривалість та об'єкт програмування. З точки зору періоду часу, на який розрахована програма, виділяють коротко-, середньо- та довгострокові програми. Короткострокові програми розроблюються на строк від 1 до 3 років. Середньострокові програми охоплюють період у 3–5 років. Довгострокові програми складаються на строк від 5 та більше років.

За об'єктом програми поділяються на загальнодержавні, регіональні, галузеві, цільові та надзвичайні. У структурі програм розвитку охорони здоров'я необхідно виділяти такі головні розділи: характеристика медико-соціальної ситуації та постановка проблеми; головні цілі та завдання програми, етапи та строки її виконання; взаємопов'язана система програмних заходів; необхідні обсяги фінансових, матеріальних і трудових витрат та їх джерела тощо. Відповідальність за розробку державних програм покладається на органи державної влади, що залучають до цього процесу відомих учених, керівників організацій галузі охорони здоров'я, представників громадських організацій.

Застосування програмно-цільового підходу в системі охорони здоров'я базується на стратегії отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів, на відміну від принципу утримання лікувальних бюджетних установ.

В Україні розробка державних програм у галузі охорони здоров'я ґрунтується на положеннях Конституції України та інших нормативно-правових актах, що регулюють суспільні відносини у цій галузі, зокрема Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Загальним стратегічним планом, що визначає головні вектори державного програмування у сфері охорони здоров'я, є Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, яка спрямована на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя. Концепція розвитку охорони здоров'я населення

України визначає ключові проблеми цієї галузі та стратегію її реформування [2].

До основних засобів реалізації програм ліквідації чинників навколишнього середовища, що загрожують здоров'ю людини, належать: формування цінностей здоров'я та здорового способу життя, перехід до екологічно стійкого розвитку, активізація громадського контролю щодо процесів трансформації навколишнього середовища, боротьба з негативним зовнішньо-економічним впливом, формування ефективної економічної моделі функціонування системи охорони здоров'я.

Реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я передбачає управління процесом трансформації цінностей та формування відповідної культури здорового способу життя. Також у межах Концепції в 2000 р. було передбачено реорганізацію системи управління у сфері охорони здоров'я.

Територіальна громада забезпечує контроль за наданням та фінансуванням медичної допомоги понад гарантований державою базовий стандарт якості загальнодоступної медичної допомоги. Створення фондів, які акумулюватимуть кошти для оплати медичної допомоги, що надаватиметься комунальними закладами охорони здоров'я, стане підставою для участі населення в розподілі ресурсів і контролі якості медичного обслуговування.

Державно-комунальна модель передбачає створення двох секторів медичної допомоги: сектора загальнодоступної медичної допомоги та сектору додаткових можливостей у сфері охорони здоров'я. Сектор загальнодоступної медичної допомоги забезпечує охорону, зміцнення та відновлення здоров'я населення з використанням технологій, що визначаються базовим стандартом якості загальнодоступної медичної допомоги, постачання населенню найнеобхідніших лікарських засобів та виробів медичного призначення, перебування в стаціонарі. Сектор додаткових можливостей сприятиме задоволенню потреб громадян в охороні здоров'я, що передбачає використання технологій, рівень яких перевищує загальнодоступні стандарти [3].

Також затверджено є фінансово-економічний механізм забезпечення медичної допомоги на первинному, вторинному і третинному рівнях, який може істотно відрізнятися. 16 листопада 2016 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію розвитку системи громадського здоров'я,

яка визначає систему громадського здоров'я як комплекс інструментів, процедур та заходів, що реалізуються державними та недержавними інституціями для зміцнення здоров'я населення, попередження захворювань, збільшення тривалості активного та працездатного віку і заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства.

В межах Концепції розвитку системи громадського здоров'я передбачено створення єдиної системи громадського здоров'я шляхом: реалізації визначеного Всесвітньою організацією охорони здоров'я принципу пріоритетності збереження здоров'я населення в усіх напрямках діяльності органів державної влади; посилення ролі МОЗ як центрального органу виконавчої влади, що відповідає за реалізацію державної політики у сфері громадського здоров'я; проведення аудиту, оптимізації мережі та консолідації аналітичних ресурсів науково-дослідних установ та лабораторних центрів МОЗ; покладення на Центр громадського здоров'я МОЗ функцій щодо супроводження управлінських рішень у сфері громадського здоров'я, зокрема щодо створення та підтримки єдиної інформаційно-аналітичної системи медичної інформації, методичного керівництва лабораторною та аналітичною роботою регіональних центрів громадського здоров'я тощо.

Посилення ролі МОЗ, Центру громадського здоров'я МОЗ та розвиток системи громадського здоров'я загалом, що передбачає: поліпшення інформаційно-аналітичної складової діяльності, зокрема шляхом удосконалення й уніфікації підходів до підготовки статистичної звітності та впровадження єдиних інформаційних систем і технологій; розроблення та впровадження навчальних програм з урахуванням кращого європейського та міжнародного досвіду; здійснення центральними органами виконавчої влади державного соціально-гігієнічного моніторингу та формування бази даних про стан здоров'я населення та середовище життєдіяльності людини за результатами аналізу причин та наслідків впливу на стан здоров'я населення середовища життєдіяльності; покращення якості послуг, що надаються лабораторними установами, шляхом стандартизації порядку і процедур діяльності, розвиток існуючої мережі референс-лабораторій, запровадження нових методик проведення досліджень.

Стан здоров'я людини залежить від багатьох чинників. При цьому багато з них зумовлюють-

ся способом її життя. Відповідно до методики, розробленої ВООЗ, стан здоров'я людини на 60 % залежить від умов життя, на 30 % – від навколишнього середовища, на 10% – від рівня розвитку системи охорони здоров'я. Державна політика в галузі охорони здоров'я як одне з пріоритетних завдань повинна розглядати формування та поширення здорового способу життя серед населення країни.

Однак на практиці органам державного управління не завжди вдається досягнути цілей, що декларуються. Хоча здоров'я для людини об'єктивно є природною життєвою цінністю та передумовою реалізації більшості своїх потреб та інтересів, у сучасному суспільстві суб'єктивне ставлення індивідів до свого здоров'я в більшості випадків є вкрай безвідповідальним. Згідно з даними соціологічних досліджень, в Україні культура здорового способу життя все ще залишається недостатньо розвинутою.

Звідси маємо констатувати необхідність трансформації цінностей.

Сучасне бачення проблеми цінностей здоров'я розглядає освітню політику у сфері здорового способу життя як обов'язкову складову державної політики. Загальноприйнятим стало економічне обґрунтування необхідності особливої державної освітньої політики щодо формування здорового способу життя, яка є набагато ефективнішим інструментом поліпшення ситуації у сфері охорони здоров'я, ніж боротьба з наслідками нездорового способу життя, що вимагає значних ресурсів для лікування хвороб, розширення мережі медичних закладів, підготовки медичних кадрів [6].

Головним завданням освітньої політики в галузі охорони здоров'я є підвищення рівня обізнаності серед громадян, фахівців зі здорового способу життя і політиків (представників влади) щодо ролі впливу соціально-економічних та довкільних чинників на стан здоров'я та нерівномірності поширення оздоровчих ресурсів. Крім того, важливе місце відводиться формуванню в результаті процесу навчання здатності людини брати відповідальність за своє здоров'я на себе, наданню знань та набуттю життєвих умінь, що забезпечують прийняття рішень стосовно власного здоров'я і здоров'я сім'ї та громади, в якій вона живе.

Висновок. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що державні цільові програми розвитку охорони здоров'я є інструментом реалізації головних завдань державної політики у відповідній галузі.

Державне програмування системи охорони здоров'я передбачає розробку та реалізацію відповідних цільових державних програм, що можуть поширюватись на територію всієї країни, окремі регіони, конкретні групи населення.

Державна політика у сфері охорони здоров'я включає такі основні напрями: забезпечення здоров'я нації; створення сприятливого і стабільного соціального середовища; формування в людини навичок дотримання здорового способу життя; застосування потенціалу інститутів громадянського суспільства в аспекті зміцнення здоров'я населення; надання пріоритету профілактиці, а не лікуванню; розвиток екологічно сприятливого середовища; забезпечення конституційних прав громадян на медичну допомогу й охорону здоров'я, захист прав і свобод людини у цій сфері. Така політика здійснюється за допомогою системи правових, організаційних, фінансово-економічних, інформаційно-комунікативних, соціально-психологічних механізмів державного управління.

Список використаної літератури:

1. Пономаренко В. М. Основи організації медико-санітарної допомоги і управління охороною здоров'я / В. М. Пономаренко, О. М. Ціборовський // Охорона здоров'я в Україні: проблеми і перспективи. – Тернопіль, Укрмедкнига, 1999. – С. 59.
2. Прошлякова Д. В. Некоторые аспекты развития системы упр-я качеством мед.помощи / Д. В. Прошлякова // Межд. журн. прикл. и фунд. исслед. – 2010. – № 12. – С. 56–57.
3. Блащук Т. В. Якість медичної допомоги (послуги) та право на якість медичної допомоги (послуги): співвідношення понять / Т. В. Блащук, І. Пецко // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 4 (184). – С. 33–36.
4. Сорока С. В. Теоретико-методологічні засади вивчення законодавчого процесу в державному управлінні / С. В. Сорока. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_2_38
5. Галушка В. Ю. Методологічні засади випереджувального державного управління // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. – 2015. – № 4. – Режим доступу до журналу: <http://www.dynayka.com.ua>. – Назва з екрана.
6. Поживілова О. В. Наукове забезпечення державного управління розвитком системи охорони здоров'я України: методологія дисертаційного дослідження / О. В. Поживілова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/...1/.../12.pdf>. – Назва з екрану.
7. Пак С. Я. Внутрішньоорганізаційна структура державного управління охороною здоров'я на регіональному та місцевому рівнях в Україні: сучасний стан та перспективи / С. Я. Пак // Держ. упр.: теорія та практика. – 2011. – № 1. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Pak.pdf>.
8. Ціборовський О. М. Теоретико-методологічні засади державного управління сферою охорони здоров'я / О. М. Ціборовський, О. М. Дзюба // Україна. Здоров'я нації. – 2014. – № 4. – С. 94–99. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uzn_2014_4_18

Лебедев А. А. Реализация государственной политики в сфере здравоохранения через государственные социальные программы

Актуальность темы заключается в том, что реформирование системы здравоохранения в современной Украине предусматривает комплексную, целенаправленную деятельность государства относительно реализации прав граждан по защите своего здоровья, является основой государственной политики в области здравоохранения. Автор определяет государственную политику в области здравоохранения как совокупность решений или обязанностей государства по проведению органами власти согласованного курса действий в системе оказания медицинской помощи, направленных на достижение поставленных задач с целью улучшения здоровья населения государства.

Период перехода в новое качество системы предоставления медицинских услуг в Украине сопровождается масштабными системными преобразованиями сферы государственного управления, направленными на согласование всех механизмов, обеспечивающих охрану здоровья граждан. Эффект от модернизации этой системы напрямую зависит от использования современных методов государственного управления, построенного на принципах стратегического менеджмента, предусматривает разработку комплекса целевых программных документов. Они составляют основу введения общегосударственной политики в области демографии, здравоохранения, повышение доступности и качества медицинской помощи.

Ключевые слова: здравоохранение, реформирование системы здравоохранения, государственная политика, медицинская помощь, здоровье населения, государственное управление.

Lebediev A. O. Health as an object of public administration

The urgency of the research is that the reform of the health care system in modern Ukraine involves a comprehensive, purposeful activities of the state to implement the rights of citizens to protect their health, which is the basis of state health care policy. The author defines the state health care policy a set of decisions or obligations of the state to conduct a coordinated course of action by the authorities in the system of medical care aimed at achieving the goals to improve the health of the population.

The period of transition to the new quality of the system of medical services in Ukraine is accompanied by a large-scale systemic transformations in the field of public administration, aimed at harmonizing all mechanisms that ensure the health of citizens. The effect of modernization of this system directly depends on the use of modern methods of public administration, built on the principles of strategic management, which involves the development of a set of targeted policy documents. They are the basis for the implementation of national policies in the field of demography, health care, improving the availability and quality of health care.

Key words: *health care, health care reform, state policy, medical care, public health, state administration.*

ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розкрито сутність поняття «механізм державного управління», окреслено наукову дискусію щодо розуміння сутності механізму управління суспільством. З'ясовано, що механізм державного управління визначають як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Доведено, що система місцевого самоврядування є особливим, специфічним складником державного механізму, що має функціональний, організаційний та структурний характер. Механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. В умовах сучасних трансформаційних процесів змінюються механізми взаємовпливу та контролю на суспільство як об'єкт управління, внаслідок чого відбуваються структурні зміни суб'єкта управління, в якого з'являються якісно нові управлінські характеристики.

Встановлено, що структура механізму управління може мати такі складники: цільова частина – сукупність усіх цілей, на реалізацію яких спрямована управлінська діяльність; функціональна частина – види управлінської діяльності, необхідні для виконання основних функцій організації; методологічна частина – методи, які застосовуються при виконанні всіх видів управлінської діяльності; частина, яка відображає сукупність принципів, – норми або правила, за якими потрібно здійснювати успішну управлінську діяльність; інструментальна частина – управлінські рішення, повноваження, засоби інформаційно-матеріально-енергетичного впливу на об'єкт управління; технологічна частина – технологія підготовки прийняття і виконання управлінських рішень.

Встановлено, що механізм державного управління є системною сукупністю інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі, продуктом організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів та потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил. Механізми державного управління мають конкретний характер і кожен конкретний механізм має розглядатися «як сукупність взаємоузгоджених методів управління».

Ключові слова: держава, державне управління, механізм державного управління, місцеве самоврядування, організація, структура, суспільство, управлінський механізм, управлінські процеси, функціональний механізм.

Постановка проблеми. В умовах євроінтеграційних процесів одним із важливих завдань державної політики є розбудова системи місцевого самоврядування як функціонального, організаційного та структурного механізму управління суспільством.

Держава є однією з найбільших соціальних систем, з позиції організаційного аспекту – самостійною соціальною організацією, органічним складником суспільства. Матеріальним відображенням структурної організації держави виступає державний механізм. Комплекс механізмів управління суспільним процесом на демократичних засадах є об'єднанням зусиль держави та громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання механізмів державного управління роз-

глядали В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Д. Бакуменко, В. Князев, О. Коротич, М. Круглов, О. Машков, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцова, Ю. Тихомиров, В. Цветков, Л. Юзков та ін.

Мета статті – розкрити зміст поняття «механізм державного управління» й окреслити наукову дискусію щодо розуміння сутності механізму управління суспільством.

Виклад основного матеріалу. Оскільки система місцевого самоврядування є особливим, специфічним складником державного механізму, що має функціональний, організаційний та структурний характер, то виникає потреба поглибленого теоретичного аналізу дефініцій поняття «механізм державного управління».

У площині наукових досліджень, в тому числі з державного управління, існують різні тлумачення поняття механізмів, зокрема:

- певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень [10, с. 246];

- практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей [3, с. 246];

- складник системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [17, с. 37];

- засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети [20, с. 13];

- форми, методи, важелі та інструменти, а також нормативно-правове, інформаційне та політичне забезпечення [8, с. 22];

- складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [2, с. 86];

- сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства [11];

- механізм державного управління – це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління [14];

- практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [5, с. 248];

- законодавчо закріплені принципи, засновані на розподілі влади й наявності необхідних матеріальних додатків систему органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання і функції держави або забезпечує їхнє здійснення [18];

- сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей [3];

- форма реалізації функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління [24, с. 24];

- система всіх державних органів, які здійснюють завдання держави і реалізують функції у сфері управління суспільством [15, с. 108];

- штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, що має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [25, с. 15];

- система процедур державного управління, які формують управлінське рішення чи правила його прийняття і реалізації [4];

- сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [15, с. 108];

- складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [28].

На наш погляд, розгорнуту дефініцію поняття «механізм державного управління» запропонував М. Круглов, визначивши його як «сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють, та вважає, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну та правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [12, с. 8].

На думку В. Малиновського, механізмами державного управління є сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [15].

Як зазначає В. Авер'янов, механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управ-

ління відповідно до їхнього правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [1, с. 43].

На думку вченого, складниками механізму державного управління є:

1) система органів виконавчої влади;

2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [там само, с. 43].

Як зауважують В. Бакуменко та Д. Безносенко [3, с. 12], механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Найчастіше в державному управлінні застосовується комплексний механізм, який є системою політичних, адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних, організаційних та правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [там само, с. 12].

Механізм державного управління є системою сукупністю інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі, продуктом організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів та потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил (О. Радченко [24, с. 24]. Вчений вказує і на характерні риси механізму державного управління:

– механізми державного управління завжди мають чітко визначену мету й носять функціональний характер,

– механізмів державного управління мають структурно-функціональне спрямування;

– механізми державного управління передбачають цілеспрямований однобічний державний вплив на суспільно-політичні, економічні процеси з чітко визначеним вектором впливу;

– механізми державного управління зумовлюють жорсткі взаємозв'язки та правила взаємодії, усталеності керованого процесу;

– функціонування механізмів державного управління в ідеалі націлене на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання у певних ситуаціях відповідних їм дій;

– механізми державного управління мають системний вимір;

– механізми державного управління мають регуляторний вимір;

– механізми державного управління мають ціннісний вимір;

– механізми державного управління мають проблемний вимір – за їхньою допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку;

– всі механізми держави є продуктом організованої людської діяльності [24, с. 21–23].

У контексті управління суспільством питання про механізми є однією з основних проблем.

Як зазначає Г. Атаманчук, механізм державного управління є «інструментом» реалізації виконавчої влади держави [2, с. 86].

Реальний механізм управління завжди спрямований на досягнення цілей за допомогою впливу на конкретних факторів і цей вплив здійснюється через використання певних визначених ресурсів [17, с. 37].

На думку окремих учених (Г. Одінцової, Н. Мельтюхової), механізм управління є засобом вирішення суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети [20, с. 13].

Загалом, механізм регулювання – це сукупність функцій, етапів і послідовних процедур регуляторного впливу на організаційну систему, що супроводжується досягненням певного результату цього впливу, який може бути зіставлений з індикаторами показниками для визначення рівня досягнення управлінських (програмних) цілей функціонування системи [21, с. 6].

Механізми державного управління мають конкретний характер і кожен конкретний механізм має розглядатися «як сукупність взаємоузгоджених методів управління» [10, с. 81–82].

На думку Ю. Тихомирова, «механізм управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків» [26, с. 482].

На думку В. Цветкова, «демократія як механізм управління відповідно до її цінностей є сукупністю інститутів, форм, процедур діяльності як державних, так і недержавних структур, об'єднань громадян» [29, с. 42].

На наш погляд, механізмом управління суспільством можна вважати сучасне демократичне врядування.

Наразі ведуться наукові дискусії щодо структури механізму державного управління.

Так, наприклад, О. Федорчак пропонує розширену структуру механізму державного управління:

- політика, яка складається з економічної, соціальної, фінансової, культурної та промислової політик;
- методи (організаційні, економічні, психологічні, спеціальні);
- важелі (економічні, фінансові, правові);
- інструменти (технології, програми);
- правове забезпечення;
- інформаційне забезпечення;
- нормативне забезпечення [28].

На думку Ю. Кунева, «структура механізму управління може мати такі складники:

- цільова частина – сукупність усіх цілей, на реалізацію яких спрямована управлінська діяльність (підвищення ефективності виконання основних функцій системи);
- функціональна частина – види управлінської діяльності (пізнавальнопрограмувальні та організаційно-регулятивні), необхідні для виконання основних функцій організації;
- методологічна частина – методи, які застосовуються при виконанні всіх видів управлінської діяльності, тобто забезпечують виконання функціональної частини;
- частина, яка відображає сукупність принципів, – норми або правила, за якими потрібно здійснювати успішну управлінську діяльність;
- інструментальна частина – управлінські рішення, повноваження, засоби інформаційно-матеріально-енергетичного впливу на об'єкт управління;
- технологічна частина – технологія підготовки прийняття і виконання управлінських рішень» [27, с. 26].

Як зазначає О. Оболенський, якщо механізм держави включає в себе державний механізм, механізм самоврядування та механізм прямого народовладдя, то перший є системою, яка внаслідок взаємодії між собою підсистем складників механізму держави набуває нових властивостей, що були невластивими кожній із розглянутих окремих підсистем [19, с. 53].

Загалом, механізмом державного управління є сукупність методів, форм, засобів, а також правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних тощо заходів держави, які передбачають успішний розвиток суспільства.

Так, наприклад, організаційний механізм забезпечує реалізацію завдань, спрямованих

на узгодження цілей та функцій органів місцевого самоврядування.

У Конституції України (стаття 140) зазначено, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України» [9].

Згідно зі статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [23] місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Як відомо, основою місцевого самоврядування є територіальна громада – тобто жителі, об'єднані постійним проживанням у межах певного села (селища, міста), що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею або добровільним об'єднанням жителів кількох сіл з єдиним адміністративним центром.

Як зауважує вчена Л. Приходченко, «організаційний компонент і організаційна структура управління співвідносяться як частина й ціле, причому таке співвідношення не є механічним, оскільки організаційний компонент не є результатом простої фрагментації структури. Визначення ефективної структури системи управління є одним із найважливіших завдань, оскільки вона має враховувати всю складність зв'язків та специфіку взаємодії між різними об'єктами і суб'єктами управління, узгодженість національних та індивідуальних інтересів, багатоманітність і навіть суперечливість, цілей, досягнення яких покликана забезпечувати система управління» [22, с. 109].

Спираючись на думку дослідниці Л. Приходченко [там само], можна зазначити, що сутність організаційного механізму управління «полягає у визначенні прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень. Крім того, слід обов'язково враховувати, що практично весь обсяг перетворення інформації відбувається саме в межах організаційного компонента».

У контексті управління суспільством «регульованість і порядок у суспільному житті – це інтегральний результат двох регулятивних механізмів діючої від імені суспільства спеці-

алізованої системи соціального управління, насамперед державного, та системи соціального саморегулювання, самоуправлінських дій відносно автономних індивідуальних і колективних членів суспільства» [13, с. 7]).

Як зазначає В. Бакуменко, наразі аспект взаємодії держави та громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організаційного і регулювального впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу [6, с. 150].

На думку І. Ісаєнка, механізми публічного управління – це демократична організація управлінського впливу на суспільні процеси, що забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя [7].

Дослідник зауважує, що будь-які механізми управління – чи державного управління, чи публічного – передбачають певний зміст, який визначається способом дій щодо об'єкта впливу. Способи реалізуються через певні алгоритми та процедури дій. Відмінність полягає, насамперед, як у суб'єктах, так і в об'єктах впливу, що зумовлює в подальшому суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу) [там само].

В умовах сучасних трансформаційних процесів змінюються механізми взаємовпливу та контролю на суспільство як об'єкт управління, внаслідок чого відбуваються структурні зміни суб'єкта управління, в якого з'являються

якісно нові управлінські характеристики. А це потребує модернізованих підходів до управління суспільством, а саме:

– заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень, на більш гнучкі;

– перехід від чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг» [16].

Таким чином, державне управління загалом і теоретичні аспекти механізмів державного управління в контексті місцевого самоврядування зокрема за своєю сутністю можна трактувати як комплекс знань про державу та суспільство,

що дає змогу ефективно вирішувати завдання щодо забезпечення відповідності вимог та очікувань суспільства, а також мети його розвитку – з одного боку і структури державної влади, управлінських функцій і методів – з іншого.

Список використаної літератури

1. Авер'янов В. Державне управління в Україні. Київ : [б. в.], 1999. 266 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Москва : Юрид. л-ра, 1997. 400 с.
3. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами : наук.-досл. робота. Київ : НАДУ при Президентіві України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 41 с. URL: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
4. Васильева М. В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05, 08.00.10. Волгоград, 2003. 182 с. URL: <http://www.disserr.ru/contents/70157.html>.
5. Державне управління : підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
7. Ісаєнко І. А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114–117. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/5_2012/32.pdf
8. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : монографія. Львів : Видавничий центр Львівського Національного університету ім. Івана Франка, 2002. 396 с.
9. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
10. Коротич О. Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 3 (12). 316 с.
11. Кравченко О. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». *Державне управління: удосконалення та роз-*

- виток : електрон. наук. фах. вид. 2009. Вип. 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56>.
12. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией : учеб. для вузов. Москва : Рус. деловая лит., 1998. 111 с.
 13. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. Москва : Наука, 1987. 294 с.
 14. Ліпенцев А. В., Поляк О. В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2008. № 2. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tpdp/2008-2/08lavpov.htm/08lavpov.htm>.
 15. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
 16. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасній моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електронний журнал 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>.
 17. Нижник Н. Р., Машков О. М. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
 18. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
 19. Оболенський О. Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : монографія. Хмельницький : Поділля, 1998. 294 с.
 20. Одінцева Г. С., Мельтюхова Н. М. Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і метод. вказівки до проведення практичних занять. Харків : УАДУ (ХФ), 2001. 136 с.
 21. Приходько В. П. Механізм державного регулювання та управління економічною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 15. С. 6–8.
 22. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 105–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_2_14.
 23. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=280%2F97-%E2%F0>.
 24. Радченко О. В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. *Публічне управління : теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. управління. Харків : Вид-во АДНДУ, 2013. № 3(15). С. 19–25.
 25. Рудницька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
 26. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права й процесів. Москва : 1998. С. 482–483.
 27. Управління в митній службі : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Ю. Д. Кунєв, І. М. Коросташова, А. В. Мазур, С. П. Шапошник ; за заг. ред. Ю. Д. Кунєва. Київ : Центр навч. літ. 2006. 408 с.
 28. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування : електронне наукове фахове видання. 2008. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008_01/O_Fedorchak.pdf.
 29. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : ТОВ Вид-во «Юридична думка», 2007. 336 с.

Kavilin O. A. The concept of governance mechanism in the context of local self-government: theoretical aspect

The article reveals the essence of the concept of "mechanism of public administration", outlines a scientific discussion on understanding the essence of the mechanism of public administration. It was found that the mechanism of public administration is defined as practical measures, means, levers, incentives through which public authorities influence society, production, any social system in order to achieve its goals. It is proved that the system of local self-government is a special, specific component of the state mechanism, which has a functional, organizational and structural nature. The mechanism of public administration serves as a mechanism of public self-government. In the conditions of modern transformation processes the mechanisms of interaction and control over the society as an object of management change, as a result of which there are structural changes of the subject of management, in which qualitatively new managerial characteristics appear.

It is established that the structure of the management mechanism may have the following components: the target part - a set of all goals, the implementation of which is aimed at management activities; functional part - the types of management activities necessary to perform the basic functions of the organization; methodological part - methods used in performing all types of management activities; the part that reflects the set of principles - norms or rules according to which you need to carry out successful management activities; instrumental part - management decisions, powers,

means of information, material and energy impact on the object of management; technological part - the technology of preparation for the adoption and implementation of management decisions.

It is established that the mechanism of public administration is a systemic set of institutions, structures, consistent actions, forms, states and processes in the state, a product of organized human activity aimed at realizing the interests and needs of people and solving urgent socio-political problems through state influence and regulation of public life on the basis of established social values, norms and rules. Mechanisms of public administration are specific and each specific mechanism should be considered "as a set of mutually agreed methods of governance.

Key words: *state, public administration, mechanism of public administration, local self - government, organization, structure, society, administrative mechanism, administrative processes, functional mechanism.*

Б. Г. Черненко

аспірант

Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті публічне управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру визнано як складний специфічний процес, під час якого приймаються відповідні управлінські рішення, що мають ґрунтуватися на кількісному й якісному оцінюванні відповідних ризиків, основу якого становлять сукупність його ознак. З позиції системності науково обґрунтовано визначення передумов дієвої реалізації системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, а саме: 1) підсистеми моніторингу, аналізу ризику і прогнозування ризиків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру; 2) підсистеми попередження надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру і механізмів їх публічного управління; 3) підсистеми підготовки керівного складу органів управління, фахівців і населення у сфері зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру та ін. Аргументовано, що визначальне місце в уточненій структурі системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру займає конструкт «прогноз – контролінг», який уможливорює їх розгляд з позиції статистики та динаміки. До передумов дієвої реалізації системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру аргументовано також віднести оптимізацію правового та соціально-політичного механізму діяльності єдиної системи публічного управління. Дана оптимізація передбачає практико орієнтоване вирішення проблеми співвідношення легальності (законності, досконалості наявної нормативно-правової бази) і легітимності (соціального визнання та дотримання правових приписів). Для своєчасного отримання достовірної інформації про стан управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру повинні бути здійснені такі заходи: створений єдиний центр прийому й обробки інформації, що надходить від різних систем і органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції; постійно оновлювані відомчі системи спостереження за кількістю пунктів контролю та їх оснащення; створені автоматизовані системи моніторингу та прогнозування, засновані на сучасних засобах дистанційного зондування, у тому числі повітряного і космічного базування; створений банк даних про потенційно небезпечні виробництва і статистичних даних про аварії на них в інтересах оцінки (прогнозу) ризику надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру; розроблені й затверджені методики прогнозу виникнення та розвитку небезпечних ситуацій медико-біологічного характеру.

Ключові слова: надзвичайні ситуації, управління, система, публічне управління, механізм, медико-біологічний.

Постановка проблеми. Загальнодержавною проблемою в нашій країні є попередження надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, максимальне зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат. У даний час стало зрозумілим, що сталого розвитку України та її регіонів може бути досягнуто шляхом ліквідації наслідків управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, а принципово іншим шляхом, зокрема за допомогою вчасного прогнозування таких надзвичайних ситуацій та їх попередження. Для реалізації нової стратегії сталого розвитку Укра-

їни та її регіонів, а також здійснення виваженого реформування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру [1] безпосередньо необхідна розробка методів і засобів прогнозування та попередження і, насамперед, тих, що пов'язані з оцінюванням ризику, здійснення превентивних заходів щодо попередження та забезпечення публічними інституціями готовності до реагування на такі ситуації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засади публічного управління, його механізми, шляхи вирі-

шення ключових питань реалізації державної політики в різних сферах суспільства в умовах трансформаційних перетворень досліджували у своїх працях В. Бакуменко, В. Богданович, В. Воротін, В. Гошовська, Н. Грицяк, М. Іжа, В. Князєв, О. Лебединська, В. Ліпкан, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Приходченко, І. Розпутенко, Г. Ситник, В. Трощинський та інші науковці. Удосконалення підходів щодо державного регулювання у сфері природно-техногенної безпеки досліджував І. Шпильовий. Питання ризиків в Україні з урахуванням такого фактору нестабільності як надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру досліджував А. Качинський.

Постановка завдання. Проте, сучасні економічні трансформації, які відбуваються в Україні, вимагають від науковців і практиків удосконалення системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Завдання полягає у визначенні тих засобів і важелів, перш за все організаційно-економічного характеру, які б впливали на ефективність розвитку публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо розвитку системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

Виклад основного матеріалу. Кожна система у своєму розвитку та функціонуванні повинна мати мету. Зважаючи на об'єкт нашого дослідження, варто більш детально зупинитися на визначенні мети функціонування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

У цьому контексті науковці наголошують на необхідності характеристики саме реалізації державної політики у сфері управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, що спрямована на гарантування та підтримку безпеки й захист населення та територій від негативної дії надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, а також на допомогу іноземним державам в усуненні їх руйнівних наслідків згідно із положеннями міжнародних договорів, укладених Україною.

Зважаючи на викладене, можемо стверджувати, що забезпечення системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру передбачає захист населення, сфер, галузей і об'єктів економі-

ки та національного надбання держави від дії негативних наслідків надзвичайних ситуацій. Така система є невід'ємною частиною державотворення та державної внутрішньої і зовнішньої політики, як найважливішої форми реалізації публічного управління відповідними суб'єктами – органами державної влади й місцевого самоврядування за участі підприємств, організацій, установ і громадян. Упровадження же публічної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій охоплює таке: запобігання їх виникненню й адекватне реагування, базис якого становить система вітчизняного та міжнародного законодавства, об'єднане в одне правове поле.

Отже, з позиції системності запорукою дієвості системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру є наступне [2-3]:

- система моніторингу, аналізу ризику і прогнозування надзвичайних ситуацій як основи діяльності щодо зниження ризиків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру;
- система попередження надзвичайних ситуацій і механізми публічного управління ризиками;
- система ліквідації надзвичайних ситуацій, включаючи оперативне реагування на такі ситуації, технічні засоби і технології проведення аварійно-рятувальних робіт, першочергового життєзабезпечення і реабілітації постраждалого населення;
- система підготовки керівного складу органів управління, фахівців і населення в області зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру.

Комплексно структура системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру в масштабі країни або на конкретній території представлена на рис. 1.

Така система включає такі основні елементи:

- визначення рівня прийнятного ризику і побудова механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, виходячи з економічних і соціальних факторів;
- моніторинг навколишнього природного середовища, аналіз ризику для життєдіяльності населення і прогнозування управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру;
- прийняття управлінських рішень щодо доцільності проведення заходів захисту;

- раціональний розподіл коштів на превентивні заходи щодо зниження ризику і заходи щодо пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій;
- здійснення превентивних заходів щодо зниження ризику надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру і пом'якшення наслідків;
- проведення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт при надзвичайних ситуаціях.

З наведеного рисунку видно, що особливе місце серед виокремлених елементів системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру займає, зокрема аналіз. Він представляє собою ідентифікацію, оцінювання та прогноз ризику. Власне, це дослідження, спрямовані на виявлення і кількісне визначення різних груп ризиків при здійсненні будь-яких видів діяльності, у т. ч. господарської.

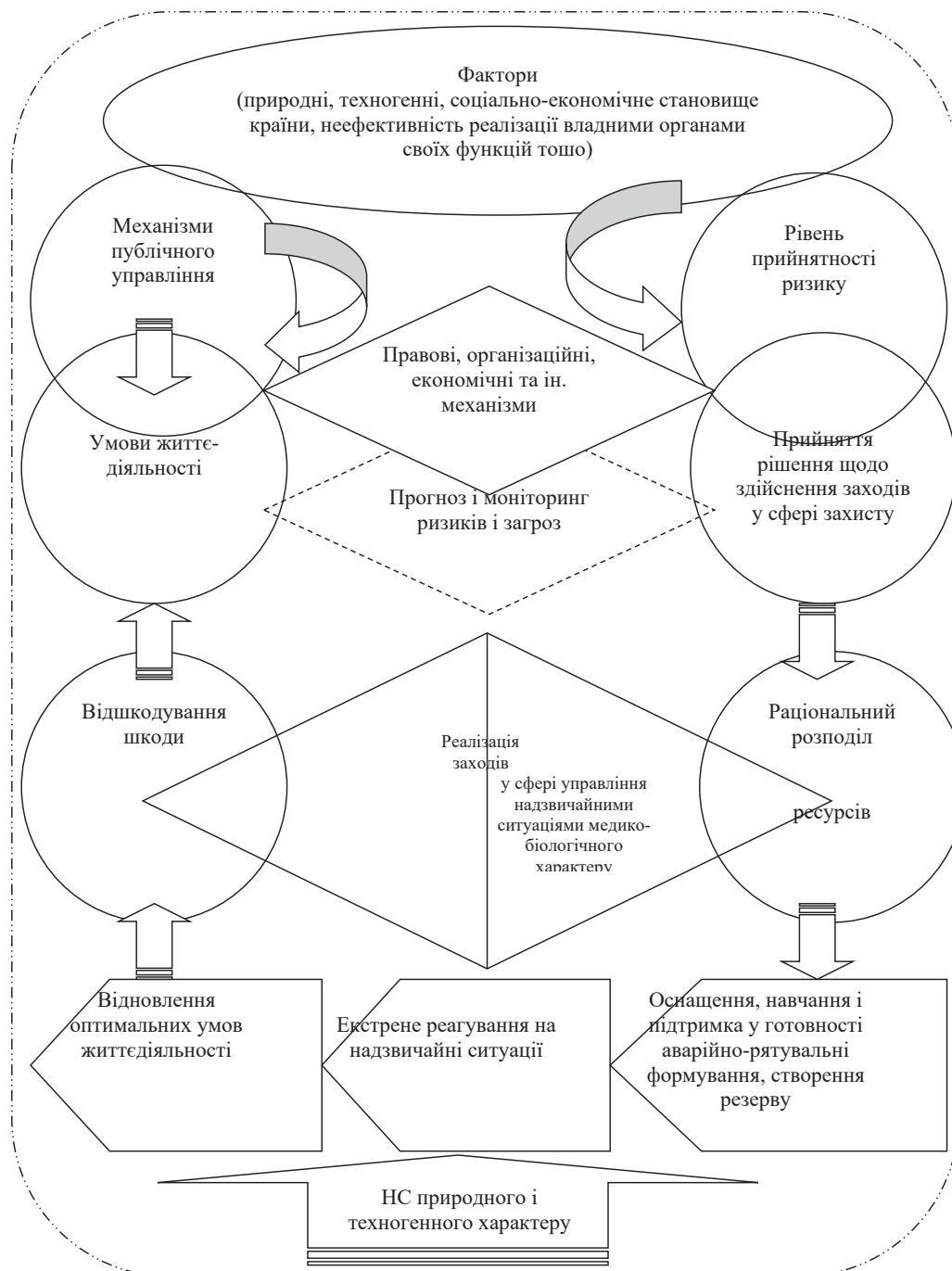


Рис 1. Структура системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру

*Джерело: складено на основі [4-5].

Для екстреного реагування, спрямованого на порятунок людей, не посилення наслідків надзвичайних ситуацій, у межах єдиної державної системи попередження і дій у надзвичайних ситуаціях створюються, оснащуються, навчаються і підтримуються в готовності до негайних дій аварійно-рятувальні формування, розробляються плани заходів з евакуації населення і першочерговому життєзабезпечення населення постраждалих територій [6]. Для вирішення даного завдання створюються відповідні запаси матеріальних засобів і фінансових ресурсів, страхові фонди.

Слід зазначити, що визначення та раціональність упровадження заходів, покликаних знизити природний і техногенний вплив ризиків до мінімально можливого рівня, залежать від ряду моментів, а саме: які фактори зумовлюють виникнення ризику надзвичайних ситуацій, види негативних подій, їх частота, сила дії, взаємне розташування джерел небезпеки й об'єк-

тів впливу, наскільки захищені та вразливі об'єкти (джерела небезпеки) по відношенню до деструктивних факторів, а також обсягу витрат, які здійснюються на реалізацію заходів щодо зменшення негативного впливу окремих факторів тощо. Крім того, окремі небезпечні явища, потенційно небезпечні об'єкти порівнюються між собою за величиною індивідуального ризику, таким чином виявляються критичні ризики. При цьому варто зауважити, що необхідний обсяг заходів із захисту знаходиться у безпосередній залежності від того, у межах яких ресурсних обмежень він реалізується, на це, у свою чергу, впливає соціально-економічне становище країни або окремо взятого регіону.

Для забезпечення ефективного публічного управління системою щодо зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій в цілому необхідно виділити в ній ряд підсистем, які можуть бути розглянуті з позиції їх статистики та динаміки, складаючись при цьому

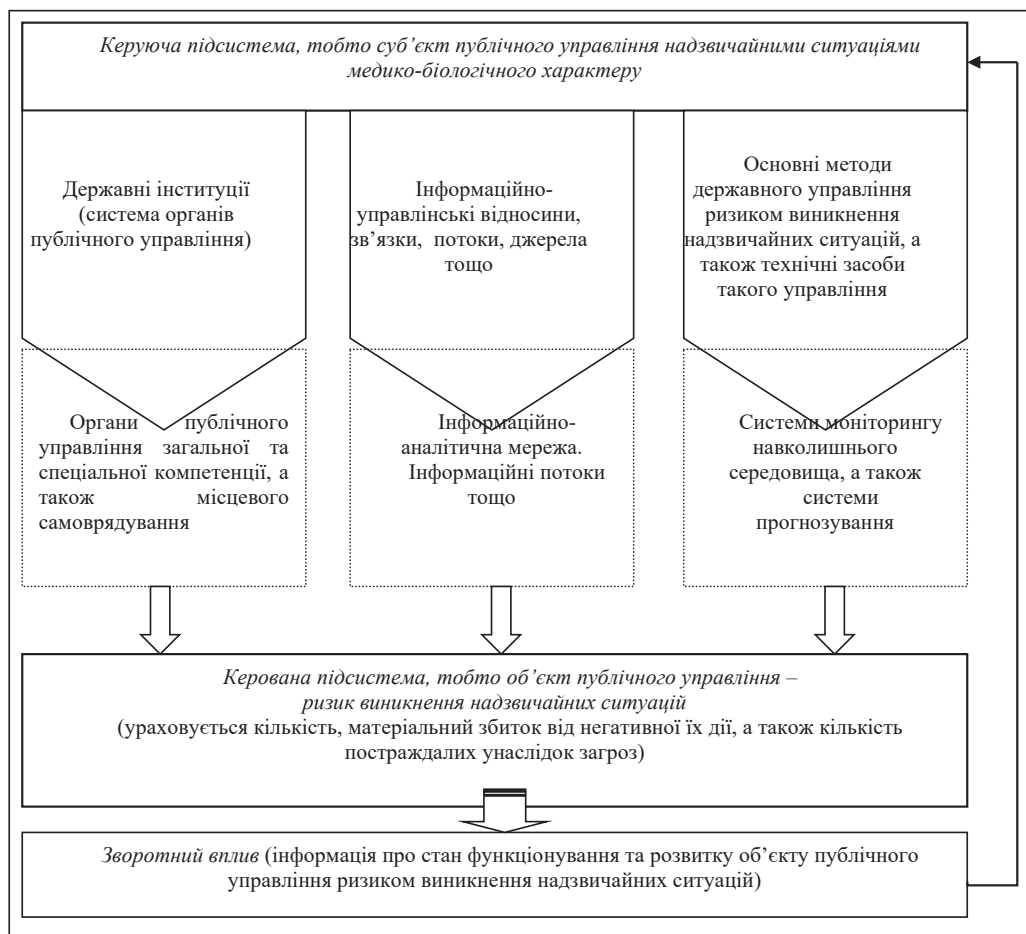


Рис. 2. Структура і процес функціонування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру

*Джерело: складено на основі [7].

в інтегральний механізм публічного управління у досліджуваній сфері. На нашу думку, у вузькому значенні він представляє собою сукупність органів публічного управління, методів і засобів, за допомогою яких вони впливають (через заходи) на об'єкт державного управління для найбільш ефективного досягнення завдань, які становлять «дерево» (систему) цілей [7].

На підставі такого визначення можемо виокремити такі основні елементи інтегрального механізму публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, що варто віднести до керуючої його підсистеми, яка реалізує функції держави (рис. 2):

- органи державного та регіонального управління (загальної та спеціальної компетенції);
- кадрова складова (працівники підрозділів органів державного та регіонального управління);
- інформаційно-управлінська, зокрема інформаційно-аналітична складова (зв'язки, потоки, джерела тощо);
- низка методів державного управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій (правові, організаційні, економічні й інформаційні);
- засоби, технології та інший допоміжний управлінський інструментарій, необхідний для управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій.

Щодо методів публічного управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій, то вони охоплюють таке:

- 1) систему моніторингу довкілля;
- 2) прогнозування та ліквідацію надзвичайних ситуацій на потенційно небезпечних промислових об'єктах та ін. [7].

Принагідно зауважимо, що в загальній концепції системи заходів протидії надзвичайним ситуаціям пріоритет повинен бути наданий комплексу заходів, спрямованих на зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій і пом'якшення їх наслідків. Він заснований на управлінні ризиками, яке неможливо без інформаційної підтримки підготовки та прийняття відповідних державноуправлінських рішень щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. Для публічного управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій має здійснюватися моніторинг стану природного середовища й об'єктів техносфери, аналіз ризику і прогнозування надзвичайних ситуацій.

Відносно потенційно небезпечних об'єктів моніторинг як складова державного контролінгу представляє собою систематичний збір

інформації, спостереження і безпосередньо аналіз стану функціонування об'єкту державного управління, що включає такі процедури, як оцінювання параметрів технологічного процесу на цих об'єктах-потенційних джерелах небезпеки, рівня викидів ними шкідливих речовин, стану навколишнього природного середовища на прилеглих до зазначених об'єктів територіях [1].

Отримана інформація під час здійснення моніторингу щодо тих чи інших процесів і явищ служить основою для аналізу ризику і прогнозування. При цьому метою прогнозування надзвичайної ситуації, власне, ризику її виникнення, є визначення часу виникнення надзвичайних ситуацій, можливого місця, масштабу і наслідків для населення і навколишнього природного середовища.

Для своєчасного отримання достовірної інформації про стан навколишнього середовища та потенційно небезпечних об'єктів повинні бути здійснені такі заходи:

- 1) створення єдиного центру прийому й обробки інформації, що надходить від різних систем і органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції;
- 2) оновлення відомчої системи спостереження за кількістю пунктів контролю та їх оснащення;
- 3) створення автоматизованої системи моніторингу та прогнозування, засновані на сучасних засобах дистанційного зондування, у тому числі повітряного і космічного базування;
- 4) створення банку даних про потенційно небезпечні виробництва і статистичних даних про аварії на них в інтересах оцінки (прогнозу) ризику надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру;
- 5) розроблені й затверджені методики прогнозу виникнення та розвитку небезпечних природних і техногенних явищ [1-5].

На регіональному рівні (в окремо взятих регіонах) утворюються регіональні системи моніторингу за надзвичайними ситуаціями, які об'єднують відповідні регіональні підрозділи органів виконавчої влади спеціальної компетенції, тобто ті, що належать до єдиної системи державного управління ризиками їх виникнення. Координацію діяльності таких регіональних систем здійснюють регіональні центри моніторингу, лабораторного контролю та прогнозування надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру регіональних центрів ДСНС України. Застосування відповідного інструментарію

щодо реалізації системи із зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій у відбувається в межах організаційно-інституційної складової, представленої структурними підрозділами ГУ ДСНС України. З огляду на предмет нашого дослідження, вимагає детермінації й оцінювання діяльності органів публічного управління, що функціонують у сфері цивільного захисту, здійснюючи при цьому прогнозування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, а також усунення їх негативних наслідків.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що вирішення наукової проблеми щодо публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру знаходиться в площині міждисциплінарної науки «Публічне управління й адміністрування», зокрема такого її напрямку, як державне управління у сфері соціально-економічної безпеки України з точки зору цивільного захисту, системність якого (управління) безпосередньо пов'язана із урахуванням особливостей ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. На наше переконання, має місце ланцюгова парадигмальність, яка полягає у такому: ефективність забезпечення системи національної та цивільної безпеки залежить від вчасності та результативності публічного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, реалізація якого вимагає обґрунтованого вибору необхідної концепції, у тому числі щодо аналізу таких ризиків.

Список літератури:

1. Белоусов А.В. Сутність, складові та зміст комплексного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/10.pdf>
2. Войтович Р.В. Механізми подолання глобалізаційних викликів суспільного розвитку України. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. № 2. С. 90–98.
3. Любінський А. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/15.pdf
4. Мельниченко О.А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. Державне будівництво. 2014. № 14. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/04.pdf>.
5. Труш О. Механізми реалізації державної політики в сфері цивільного захисту. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/5/01.pdf>
6. Федорчак В.В. Державне управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2018. 305 с.
7. Белоусов А. В. Наукові підходи до визначення ризику надзвичайних ситуацій як об'єкту управління. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2015. № 1. С. 224-235.

Chernenko B. G. System of public management of medical and biological natural situations

The article recognizes public emergency management of medical and biological nature as a complex specific process, during which appropriate management decisions are made, which should be based on quantitative and qualitative assessment of relevant risks, based on a set of its features. From the point of view of systematization, the definition of prerequisites for effective implementation of the system of public emergency management of medical and biological nature is scientifically substantiated, namely: 1) subsystems of monitoring, risk analysis and risk forecasting of medical and biological emergencies; 2) subsystems of prevention of emergencies of medical and biological nature and mechanisms of their public management; 3) subsystems of training of management staff, specialists and the population in the field of risk reduction and mitigation of medical and biological emergencies, etc. It is argued that the determining factor in the revised structure of the public emergency management system of medical and biological nature is the construct "forecast - controlling", which allows their consideration from the standpoint of statics and dynamics. The preconditions for the effective implementation of the system of public emergency management of medical and biological nature are also argued to include the optimization of the legal and socio-political mechanism of the unified system of public administration. This optimization provides a practice-oriented solution to the problem of the relationship between legality (legality, perfection of the existing legal framework) and legitimacy (social recognition and compliance with legal requirements). In order to obtain reliable information on the state of medical and biological emergency management in a timely manner, the following measures should be taken: a single center for receiving and processing information from various systems and executive bodies of general and special competence; constantly updated departmental systems for monitoring the number of control points and their equipment; automated monitoring and forecasting systems based on modern means of remote sensing, including air and space-based; created a database of potentially dangerous industries and statistics on accidents in

the interests of assessing (forecasting) the risk of emergencies of medical and biological nature; developed and approved methods for predicting the occurrence and development of dangerous situations of medical and biological nature.

Key words: *emergencies, management, system, public administration, mechanism, medical-biological.*