

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2020 р., № 2 (70)



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. Сєрьогін, 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.



Видавництво та друк –
Видавничий дім «Гельветика»
69002, м. Запоріжжя,
вул. Олександрівська 84, оф. 402-403, 414
Телефони +38 (0552) 39 95 80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26.02.2020 р., протокол № 5

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 20.02.2020.
Підписано до друку 03.03.2020.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 рр.
Замовлення № 0620/147.

© Класичний приватний університет, 2020

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. П. Пурнак, Ю. Н. Пронюк</i> ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ СФЕРИ СОЦІАЛІЗАЦІЇ СТУДЕНТСЬКОЇ МОЛОДІ: ТРАНСФОРМАЦІЯ У ВИХОВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	8
<i>Н. В. Сенишин</i> ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ СТАРОДАВНЬОЇ РУСІ.....	14
<i>Є. І. Таран</i> ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	22
<i>І. В. Шкурат</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО ТЕРОРИЗМУ.....	27
<i>С. П. Явтушенко</i> ДЕРЖАВОТВОРЧА ТРАНСФОРМАЦІЯ: ЕКСКУРС В ІСТОРІЮ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ.....	32

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>А. Д. Барзилович</i> ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	38
<i>І. М. Безена</i> ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	45
<i>Л. В. Бондарева</i> ОПТИМІЗАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	52
<i>О. І. Воронов</i> СПЕЦИФІКА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ КУЛЬТУРОЮ.....	58
<i>Н. В. Грицяк</i> ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ ЧИ ЦИФРОВА ДИКТАТУРА: РИЗИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	64
<i>М. В. Долгіх</i> ОПТИМІЗАЦІЯ ІНСТРУМЕНТІВ ВПЛИВУ НА СУСПІЛЬСТВО ТА ПРОФЕСІЙНІ КАДРИ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ.....	70
<i>І. І. Дороніна, Н. С. Криштоф</i> ВИКОРИСТАННЯ ВІДНОВЛЮВАНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМ ЕНЕРГОЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ.....	75
<i>О. М. Іванчук</i> ОСОБЛИВОСТІ РИНКУ ДОБРОВІЛЬНОГО (ПРИВАТНОГО) МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	83
<i>В. В. Камінецький</i> РОЗВИТОК ТУРИСТИЧНОЇ ТА РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ ТЕРИТОРІЙ, ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД РАДІАЦІЙНОГО ЗАБРУДНЕННЯ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД.....	88
<i>І. П. Козак</i> ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ТРЕНД СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ.....	95

<i>О. В. Кризина</i> ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЇ СЛУЖБИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	101
<i>І. В. Курисько</i> ДЕРЖАВНІ ПРАКТИКИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАКОРДОННИХ ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....	106
<i>А. П. Лелеченко</i> РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ.....	111
<i>О. В. Мейко</i> КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНИХ СТРУКТУР ПРИКОРДОННИХ ПІДРОЗДІЛІВ.....	118
<i>Л. О. Місюкевич</i> КОНТРОЛЬ ЗА ОБІГОМ ФІНАНСІВ У ДЕРЖАВІ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	122
<i>Ю. Г. Прав</i> БАЗОВІ НАПРЯМИ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В РЕГІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ.....	128
<i>Н. А. Сєркова</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УМОВАХ РОЗВИТКУ РИНКУ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ.....	134
<i>Н. С. Сидоренко</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДУ ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ПЕРЕДОВОГО ДОСВІДУ КРАЇН ЄС	139
<i>В. А. Шойко</i> КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ ТА ІННОВАЦІЙНИХ МЕТОДІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОЇ ОБОРОНИ.....	144

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

<i>М. А. Година</i> ВПЛИВ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НА ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	150
<i>В. Я. Карковська</i> ФОРМУВАННЯ ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	155

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>О. С. Ігнатенко</i> ПЕРЕДУМОВИ ПРОТИДІЇ НЕДОБРОСОВІСНІЙ КОНКУРЕНЦІЇ У СФЕРІ МІСТООБСЛУГОВУВАННЯ.....	160
<i>В. М. Кожуріна</i> СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ГРОМАДИ.....	166
<i>П. С. Покатаєв</i> СУСПІЛЬНІ ФУНКЦІЇ АДВОКАСІ В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	173

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

<i>О. Є. Копанчук</i> КЛЮЧОВІ ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ.....	179
<i>О. А. Панченко, А. В. Кабанцева</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СКЛАДНИКА БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ.....	184

Н. С. Піх

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ГАРАНТУВАННЯ

ГРОМАДСЬКОЇ (ПУБЛІЧНОЇ) БЕЗПЕКИ193

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Є. О. Гревцева, Т. В. Кравченко

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....198

Н. В. Щербак

РОЗВИТОК ЛІДЕРСТВА НА ПАРЛАМЕНТСЬКІЙ СЛУЖБІ:

ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД..... 205

В. В. Лисак

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ.....210

Н. В. Грабовенко

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ

ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ..... 216

О. Г. Бондаренко, Т. С. Яровой

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ.....220

М. М. Гурський

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ

ЗА РОЗВИТКОМ АГРАРНОГО СЕКТОРУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ..... 226

О. В. Мошенець

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТИНІЗАЦІЇ

ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН ТА НАПРЯМИ ЙОГО АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ..... 233

К. В. Малишев

ПОНЯТІЙНО-КАТЕРІОГІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОЇ

ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ..... 239

В. В. Вакулюк

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ КОРУПЦІЇ

У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ..... 250

В. В. Ігнатенко

ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ

РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ..... 255

І. М. Москалець

ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ

ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ..... 260

Р. М. Солошенко

РЕАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТРАНСФОРМАЦІЄЮ

АГРАРНОГО СЕКТОРУ..... 265

В. В. Димитрієв

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ..... 272

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Purnak V. P., Proniuk Yu. N.</i> INNOVATIVE APPROACHES IN THE STATE REGULATION OF STUDENT YOUTH SOCIALIZATION: TRANSFORMATION IN THE EDUCATIONAL ACTIVITY OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN UKRAINE.....	8
<i>Senyshyn N. V.</i> THE FORMS OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY OF THE ANCIENT RUS.....	14
<i>Taran Ye. I.</i> PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CONDITIONS OF FORMING THE INFORMATION SOCIETY	22
<i>Shkurat I. V.</i> LEGAL ASPECTS OF INTERNATIONAL TERRORISM.....	27
<i>Yavtushenko S. P.</i> GOVERNMENT TRANSFORMATION: AN EXCURSION IN THE HISTORY OF DEVELOPMENT OF STATE EDUCATION OF UKRAINE.....	32

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Barzylovych A. D.</i> ECONOMIC ESSENCE OF COPPER INSURANCE THAT YOGE VALUE FOR THE DEVELOPMENT OF MEDICAL SERVICES IN UKRAINE.....	38
<i>Bezema I. M.</i> FORMATION OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT MECHANISMS AT REGIONAL LEVEL WITH DECENTRALIZATION	45
<i>Bondareva L. V.</i> OPTIMIZATION INSTRUMENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF MEDICAL REHABILITATION SYSTEM AT THE REGIONAL LEVEL.....	52
<i>Voronov O. I.</i> SPECIFICITY OF DECISION MAKING IN THE FIELD OF PUBLIC MANAGEMENT OF CULTURE.....	58
<i>Grytsiak N. V.</i> ELECTRONIC DEMOCRACY OR DIGITAL DICTATORSHIP: RISKS FOR UKRAINE.....	64
<i>Dolhikh M. V.</i> OPTIMIZING SOCIAL AND PROFESSIONAL IMPACT TOOLS HEALTH CARE PERSONNEL IN UKRAINE.....	70
<i>Doronina I. I., Kryshtof N. S.</i> USE OF RENEWABLE ENERGY SOURCES IN TERMS OF DECENTRALIZATION OF ENERGY SUPPLY SYSTEMS IN UKRAINE.....	75
<i>Ivanchuk O. M.</i> THE PECULIARITIES OF THE VOLUNTARY (PRIVATE) MEDICAL INSURANCE MARKET IN UKRAINE.....	83
<i>Kaminetskiy V. V.</i> DEVELOPMENT OF THE TOURIST AND RECREATION BRANCH OF RADIATION POLLUTION AREAS: WORLD AND DOMESTIC EXPERIENCE	88

<i>Kozak I. P.</i> INSTITUTIONAL CHANGES IN PUBLIC ADMINISTRATION AS A TREND OF MODERN DEVELOPMENT.....	95
<i>Kryzyna O. V.</i> ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF THE PATHOANATOMICAL SERVICE IN FOREIGN COUNTRIES.....	101
<i>Kurysko I. V.</i> THE STATE PRACTICIANS OF FORMATION AND REALIZATION OF PERSONNEL POLICY IN FOREIGN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS.....	106
<i>Lelechenko A. P.</i> THE ROLE OF LOCAL AUTHORITIES IN PROVIDING MANAGEMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF REGION.....	111
<i>Meiko O. V.</i> COMPLEX MECHANISM OF STATE REGULATION OF ORGANIZATIONAL AND STAFF STRUCTURES OF BORDER SUBSIDIARIES.....	118
<i>Misiukevych L. O.</i> CONTROL OVER THE CIRCULATION OF FINANCES IN THE COUNTRY AS A MECHANISM FOR PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE.....	122
<i>Prav Yu. H.</i> BASIC DIRECTIONS OF HOUSING POLICY IN THE REGIONAL ECONOMIC SYSTEM.....	128
<i>Sierkova N. A.</i> INSTRUMENTS OF GOVERNMENT RELATIONS IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	134
<i>Sydorenko N. S.</i> IMPROVEMENT OF THE APPROACH TO PUBLIC ADMINISTRATION IN THE EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE, CONSIDERING EXPERIENCE OF EU COUNTRIES.....	139
<i>Shoyko V. A.</i> KEY AREAS FOR IMPLEMENTATION OF MODERN EUROPEAN APPROACHES AND INNOVATIVE METHODS IN THE FIELD OF CIVIL DEFENSE.....	144

PUBLIC SERVICE

<i>Godyna M. A.</i> THE INFLUENCE OF MODERN INFORMATION TECHNOLOGIES ON THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS: CHALLENGES AND PROSPECTS.....	150
<i>Karkovska V. Ya.</i> FORMATION OF CIVIL SERVANTS' LIFE CYCLE.....	155

LOCAL GOVERNMENT

<i>Ihnatenko O. S.</i> PREREQUISITES FOR COUNTERACTING UNFAIR COMPETITION IN THE FIELD OF URBAN SERVICES.....	160
<i>Kozhurina V. M.</i> SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF COMMUNITY LAND RESOURCES.....	166
<i>Pokataev P. S.</i> THE PUBLIC FUNCTIONS OF ADVOCACY IN THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNMENT.....	173

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY AND PROTECTION OF PUBLIC ORDER

Kopanchuk O. Ye.

KEY FACTORS OF FORMATION

NATIONAL INTERESTS OF THE STATE.....179

Panchenko O. A., Kabantseva A. V.

STATE REGULATION OF THE INFORMATION COMPONENT
OF A ROAD SAFETY.....184

Pikh N. S.

INTERNATIONAL EXPERIENCE

IN ENSURING CIVIL (PUBLIC) SECURITY.....193

TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Hrevtseva Ye. O., Kravchenko T. V.

STATE REGULATION OF INNOVATIVE EDUCATIONAL ACTIVITY.....198

Shcherbak N. V.

LEADERSHIP DEVELOPMENT IN THE PARLIAMENTARY SERVICE:

NATIONAL AND INTERNATIONAL EXPERIENCES.....205

Lysak V. V.

PROBLEMS OF STATE REGULATION OF POSTGRADUATE MEDICAL EDUCATION.....210

Hrabovenko N. V.

REGULATORY AND LEGAL PRINCIPLES OF QUALITY ASSURANCE

OF GENERAL SECONDARY EDUCATION.....216

Bondarenko O. H., Yarovoy T. S.

PRIORITY DIRECTIONS OF STATE POLICY IN THE FIELD

OF STATE SECURITY OF THE NATIONAL ECONOMY.....220

Hurskyi M.M.

DIRECTIONS OF IMPROVING THE MECHANISM OF CONTROL OVER THE DEVELOPMENT

OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF THE REGIONS OF UKRAINE.....226

Moshenets O.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY

OF DE-SHADOWING OF ECONOMIC RELATIONS AND DIRECTIONS

OF ITS ADAPTATION IN UKRAINE.....233

Malyshev K. V.

UNDERSTANDING - A CATERIOGIAL APPARATUS FOR RESEARCHING STATE POLICY

PROBLEMS IN THE SPHERE OF LAW ENFORCEMENT SYSTEM TRANSFORMATION.....239

Vakulyuk V. V.

THEORETICAL AND CONCEPTUAL APPROACHES TO DETERMINING THE PLACE

OF CORRUPTION IN THE STATE SECURITY SYSTEM.....250

Ignatenko V.

TOOLKIT FOR THE IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF STATE SUPPORT

FOR THE DEVELOPMENT OF THE AGRICULTURAL SECTOR.....255

Moskalets I. M.

TOOLKIT FOR THE IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF STATE SUPPORT

FOR THE INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE ECONOMY OF UKRAINE.....260

Soloshenko R. M.

IMPLEMENTATION OF PUBLIC MANAGEMENT MECHANISMS

FOR THE TRANSFORMATION OF THE AGRICULTURAL SECTOR.....265

Dimitriev V. V.

INFORMATION SECURITY AS A PRIORITY OF STATE POLICY OF UKRAINE.....272

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.778.532:347

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.1>

В. П. Пурнак

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

Ю. Н. Пронюк

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ СФЕРИ СОЦІАЛІЗАЦІЇ СТУДЕНТСЬКОЇ МОЛОДІ: ТРАНСФОРМАЦІЯ У ВИХОВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Розбудова національної системи освіти в сучасних умовах з урахуванням глобальних змін у всіх колах суспільного життя та історичних викликів ХХІ століття потребує критичного осмислення досягнутого. Для виконання таких завдань необхідно створити сильну нормативно-правову базу діяльності соціально-гуманітарної сфери в ринкових умовах, зокрема в галузі освіти. Універсальний і необмежений доступ до інформації показує, що особистість є учасником великих змін та переосмислює образ реальності, в якій живе.

У контексті змін сучасності значної уваги заслуговують середовища, котрі виконують виховну та соціалізаційну функцію. Молодому поколінню у виборі життєвих орієнтацій велику роль відіграють освітні заклади, особливо заклади вищої освіти. Молодь, котра знаходиться в особливому періоді переходу від юності до зрілості, зі здобуттям відповідної освіти виходить на ринок працевлаштування з особливим ситуативним контекстом. Виникає необхідність розв'язання низки життєвих завдань: здійснення професійних обов'язків, взяття на себе громадянської відповідальності, готовності до вибору та реалізації своїх можливостей.

Трансформація сучасного суспільства змушує молоду людину шукати відповіді на питання щодо ролі молодіжної політики зі сторони держави і про стан суспільства, де ми живемо. З одного боку, соціум і молоде покоління також є учасниками багатьох змін, котрі безпосередньо не залежать від молоді, з іншого боку, молодь ніколи не мала таких великих можливостей впливати на вирішення власної долі й використовувати переваги цивілізації, які ми бачимо сьогодні.

Державна політика дуже змінюється, постійно впливає на вибір молодого покоління під час процесу навчання чи кар'єри. Молода людина має бути готовою до постійних перемін, до інновацій, має бути відкритою для глобалізованого оточення, коли хоче досягнути успіху. Одночасно безперечним фактом є значний вплив глобалізації на молодь із культурного, економічного й політичного погляду існування сучасного суспільства. Формування молодого особистості – це створення особистого визначення самого себе, що базується на психічному функціонуванні, контактах з іншими особами і їхньому ставленні до культурних цінностей.

Молода особа формується під час соціальної взаємодії та досвіду, котрий має інтегруватись в узгоджену систему. Проблеми молодого людини фокусуються на людських диле-

мах і потребах, формування ідентичності молодшої особи насправді є проблемою покоління. У соціальному житті молодь прагне активно досягнути знання про механізми регуляції світу, спільно з вірою в його корисність та готовність висловлювати думки про складні процеси розвитку держави.

Ключові слова: державне регулювання, інноваційні підходи, студентська молодь, трансформація, соціалізація, виховна діяльність, заклади освіти.

Постановка проблеми. Трансформація сучасності, якій підлягають усі рівні суспільного життя молоді, стає глобальною проблемою сьогодення, що характеризується різноманітністю, невпевненістю та багатозначністю. Парадокс, але процеси глобалізації, котрі несуть за собою нову реальність, для сучасного молодого покоління є не тільки джерелом загроз, але й шансом для розвитку. Негатив такого впливу загрожувє втраті молоддю культурної самобутності, що спостерігається протягом акультурації й асиміляції. Головна загроза, яка виникає в паралелі із глобалізацією, полягає в тому, що відбувається уніфікація різних суспільних проявів.

Соціалізація молоді виробляє головні принципи поведінки, норми та ідеали суспільства, надає цілісності й інтегрованості управлінській сфері в державній молодіжній політиці, тому що загальнонаціональна соціалізація сприяє цілісності й інтегрованості життю суспільства загалом. Життя в багатовимірній реальності надає молодим людям різноманітні можливості для особистого розвитку. З великого спектру виборів, котрі пропонує сучасний світ, молодь має вирішити, які дії є значними у щоденному побуті й чи допоможуть вони в облаштуванні власного життєвого простору, у виборі цінностей життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Взявши за основу теоретико-методичний аналіз джерел літератури з державного управління у сфері соціалізації студентської молоді, було визнано, що цілісний підхід молодшої особистості до суспільної реальності формується на основі цінностей, життєвого досвіду, а також знань, які формують цілі життя і способи їхньої реалізації [5]. Необхідно підкреслити, що життєва позиція не є основою, яка притаманна особі постійно.

Установлений погляд на суспільну реальність зовсім не має залишатись таким упродовж усього життя, молодь здійснює особисту свободу через реалізацію вибору, зміни, котрі трапляються в житті молодшої людини, необов'язково мають бути різкі, або радикальні. Вивчення практичного досвіду та теоретично-методичний аналіз джерел літератури показали присутність несприятливої ситуації під час формування соціально-духовних цінностей разом із форму-

ванням особистості студентської молоді, котра визначається за сукупністю чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру, відсутністю в системі освіти цілеспрямованої, систематичної та структурно-системної, заснованої на технологічному вигляді навчально-виховної роботи.

Постійне зростання вимог щодо розвитку молоді в аспекті їхньої самоосвіти й самовдосконалення креативних й інтелектуальних можливостей потребують від педагогічної спільноти введення в навчальний процес нових освітньо-виховних технологій і засобів. Це зумовлює формування широкого світогляду, фахових компетенцій і самосвідомості на засадах відповідального ставлення відповідно до майбутньої стратегії кар'єрного й життєвого успіху. У ситуації, коли молода особистість відчуває, що обраний нею життєвий девіз уже не є таким привабливим, як колись, необхідно провести незначні модифікації, щоб відбулись зміни в сенсі життя.

Мета статті – з'ясувати ефективність державного регулювання виховної діяльності закладів освіти України щодо процесів соціалізації студентської молоді на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Важливою характеристикою життєвих орієнтацій молодшої людини є внутрішня згуртованість, як-то система визначених поглядів та переконань, котрі визначають сенс життя молоді. Життєві цінності трактуються як індикатор сенсу життя, але одночасно як наслідок змісту життя у свідомості молоді. Взявши до уваги державну молодіжну політику, необхідно проаналізувати підходи, пов'язані із процесами соціалізації й виховання, які є найважливішими чинниками, та формують цінності молоді.

Із педагогічного погляду в умовах студентського виховання мають відбуватись процеси модерної трансформації методології виховання студентів задля впровадження загальнолюдських цінностей і реалізації трансформації вищої освіти. Це стосується молодих людей як суб'єктів перспективних змін, котрі мають значний вплив на трансформацію суспільства, будучи одночасно його учасником. Сучасне життя, котре пов'язане зі споживчою культурою досягнень цивілізації, вимагає від людини

нових засобів організації праці з повним професіоналізмом, сильним прагненням і високою потребою в самореалізації. Воно пов'язане із сучасною концепцією життя, яке сповідує нові підходи до розваг, участь у культурі.

Щоб побудувати свою особисту ідентичність, молоді потрібно мати переконання, що вона уособлює та який шукає напрям у житті. Ідентичність є константою особистості, незважаючи на те, що навколишній соціальний контекст кардинально змінюється [3]. На підставі теоретичних міркувань і результатів емпіричних досліджень, є комплекс ознак, які характеризують менталітет сучасності, активність у процесах соціальних змін. Запропонований аналіз дає можливість з'ясувати, якою має бути бажана модель молодіжної політики держави, що виступає головною силою змін у розвитку стосунків молоді та держави.

Трансформаційні процеси базуються на подоланні елементів, виробленні сучасних цілей та формуванні нових відповідних засобів їх досягнення. Молодь держави вважає, що вона переважно впливає на своє життя та практично не має впливу на діяльність центральних і місцевих органів влади. Важливим моментом життєвих орієнтацій у суспільстві має бути їхня внутрішня згуртованість, система відповідних поглядів та переконань, що визначають зміст життя молоді.

Під кутом зору молодіжної політики держави, необхідно проаналізувати підходи, які мають контакти із процесами виховання, що є важливими чинниками, котрі формують цінності. У процесі змін сучасного світу значну увагу мають середовища, які виконують виховну та соціалізаційну функцію. Дослідження соціальної різноманітності проведення вільного часу молоддю обмежується аналізом традиційних факторів, таких як стать, професійна приналежність, рівень освіти або дохід. Важливість цих факторів дуже значна для пояснення масштабу та характеру соціальної різноманітності в цій галузі, але було б добре визначити ще й інші суб'єктивні фактори, котрі показують на критерії соціального престижу.

Незадовільний стан фінансового й матеріально-технічного забезпечення освіти, відсутність повноцінної системи виховання як фізичного й морального, так і духовного розвитку, соціалізації молоді людини; зниження моралі, духовності та культури поведінки значної частини учнівської і студентської молоді; слабка мотивація

значної частини суспільства й бізнесу до інвестування освіти; наявність у системі освіти фактів нецільового використання фінансових та матеріальних ресурсів, відсутність системи мотивацій та стимулювання інноваційної діяльності.

Труднощі часу реформування та значні проблеми спричиняють деякі ризики, котрі ускладнюють реалізацію поставлених завдань. Серед них: нестабільна економіка, обмежена кількість ресурсів для гарантування системного виконання всіх завдань та заходів; негативний вплив непростої демографічної ситуації; неготовність великої частини освітян до інноваційної діяльності; слабка підготовленість органів управління освітою до комплексного розв'язання відповідних завдань, до гарантування координованості діяльності всіх служб й інституцій; потреба в ремонті, оновленні й модернізації учнівських споруд.

Отже, є необхідність в об'єднанні зусиль державних органів, навчальних закладів та громадських організацій щодо реалізації заходів із забезпечення прав студентської та учнівської молоді для реалізації своїх навчальних вимог. У сучасній концепції вільного часу встановлюються принципи ефективного формування вмінь та навичок, знань, мотивів, переконань та загалом активнішої життєвої позиції в галузі рекреаційної діяльності. Відбувається розподіл часу на «час вільний» і «час цільової рекреаційної активності» [1]. У першому випадку маємо загальну кількість часу, яка необмежена працею або навчанням і не заповнена активністю особи. У другому – вільний час людини виокремлюється як активний спосіб ведення дозвілля для досягнення відповідної мети та задоволення здебільшого гедоністичних потреб.

Трансформація системи виховання студентської молоді має відбуватись задля розвитку програмного, нормативного, науково-методичного та правового забезпечення, доведення освітніх стандартів і нормативів до відповідності нових вимог та можливостей розвитку суспільства. У такому контексті актуальним є питання розробки сучасної організаційної структури державної політики виховання студентів, національного законодавства, котре враховувало б індивідуальні особливості, менталітет народу, стан і перспективи розвитку соціально-економічних можливостей держави. Різна рекреаційна поведінка, а, відповідно, й мотивація до проведення вільного часу, спонукана генетичними та соціальними чинниками.

Не зменшуючи переваг інтенсивного введення інноваційних освітніх програм та педагогічних технологій у процеси навчання та виховання, технологічні інновації особистісного змісту в системі виховання студентської молоді досі не набули широкого поширення. Тому обґрунтування потреби модернізації системи виховання, його побудова за принципами особистісно-орієнтованого підходу сьогодні важливе завдання оптимізації розвитку студентської молоді. Особистісно-орієнтований напрям передбачає розгляд такого процесу з позиції гармонійності та доцільності, окрім того, освітній процес має виховний вплив на особистість молодшої людини.

Відповідне виховання студентів показує узагальнену категорію діяльності молодих людей у різних формах. Це вимагає від молоді прояву морально-психологічної стійкості, мобілізації резервних можливостей. На перший план виходить прагнення успіху, заохочується прагнення людини до реалізації нових можливостей. Результатом поєднання навчальної й виховної діяльності є формування соціально значущих характеристик, соціальної активності і впевненості у своїх силах. Соціальна основа формування культури у студентів має бути головною ланкою виховання. Успіх роботи викладачів істотно залежить від злагодженості їх праці, узгодженості дій, розуміння та прийняття кожним членом цілей та завдань, значущості і специфіки своєї діяльності, місця, ролі, можливостей їх реалізації.

З іншого боку, кожен викладач має володіти навиками демократичного спілкування, тому що воно лежить в основі педагогіки співробітництва та передбачає реалізацію установок викладача через сприйняття студентами педагогічної інформації. Така модель має забезпечувати процес соціалізації, який входить до простору освіти, детермінуючи одночасно узагальнену ціль та структуру культури студента.

Таким чином, культура особистості студента стає відображенням культури викладача та одночасно похідною викладацької професійної підготовленості. Відбувається становлення та розвиток системних соціально-духовних утворень, де відбивається соціальна та особистісно значима мотиваційна сфера: моральність, знання, естетика почуттів і смаків, етика поведінки, ставлення до праці, інтегрована у світогляд та духовні здібності особистості молодшої людини, які акумулюють сукупність таких властивостей та якостей відчувати, сприймати, усвідомлюва-

ти всі духовно-культурні цінності суспільства.

Розімкнутий педагогічний вплив визначає контроль та корекцію процесу навчання за кінцевим результатом. Замкнутий педагогічний вплив потребує постійного, за конкретним навчальним елементом стеження за головними параметрами навчання; контролю та корекції навчальної діяльності під час зміни значень цих характеристик від визначених еталонів; наявності прямого зв'язку педагога та студента, який призначений для передачі інструкцій щодо необхідності навчальних дій, присутності зворотного зв'язку, котрий служить для передачі інформації щодо результатів навчальної діяльності між студентом та педагогом.

Замкнутий педагогічний вплив ефективніший, але потребує набагато більше сил та часу. У зв'язку з тим, що педагогічний вплив перебував на одних етапах по розімкнутій схемі, а на інших – по замкнутій, загалом можна сказати, що за потреби застосовують змішаний вплив. Додатково до організаційно-педагогічних факторів й умов, котрі забезпечують ефективність усякої педагогічної технології, зокрема й технології формування соціально-духовних цінностей, треба віднести: навчально-методичне й матеріально-технічне оснащення; систему методів, організації та функцій педагогічного впливу щодо діяльності студентів [2]. Усі ці умови є об'єктивними й безпосередньо впливають на ставлення студентів тільки тоді, коли на підґрунті навчального процесу є принцип гуманізації, демократизації, гуманітаризації, диференціації.

Здійснюється об'єднання всіх можливих виховних сил освітнього процесу; створюється духовно орієнтований соціальний простір і посилюється увага до особистості кожної молодшої людини, як до важливої професійно-соціальної категорії суспільства з подальшою установкою на формування громадянина з високими інтелектуальними, духовно-моральними й моральними якостями. У центрі уваги педагогічного контакту – молода людина як суб'єкт життя та як вільна й духовна особистість, котра має потребу в саморозвитку внутрішнього світу.

Окрім цього, створюються передумови для розвитку ініціативи, творчості, активності, зацікавленості та взаємодії. У цьому разі використовується комплексний педагогічний підхід та варіативність засобів і методів у формуванні всіх складників соціально-духовних цінностей особистості. До суб'єктивних факторів, які визначають диференціацію й індивідуалізацію

навчального процесу, є особливості психічних процесів: потреби, знання, переконання, інтереси, установки, властивості особистості студента.

Серед усього різноманіття властивостей особистості молодшої людини можна виділити групи, котрі визначають розмаїття особистісних виявів суб'єктивних факторів, що показують ефективність педагогічних технологій формування духовно-соціальних цінностей особистості молодшої людини. Усі отакі особливості виявляються в міміці, емоційній забарвленості мови, жестах, різноманітних мимовільних та довільних рухах та діях. Особистісні якості, які відображають ставлення молодшої людини до самої себе – це вимогливість, упевненість у собі, самокритичність й інші якості, пов'язані із самосвідомістю, самоаналізом, самоспостереженням та самооцінкою. Організаторські якості молодшої людини полягають у комунікативності, відповідальності, ініціативності, вимогливості, вмінні організувати себе. Трансформація вищої освіти в широкому розумінні має переорієнтовуватись на особистість, на виховання молоді, унікальної творчої індивідуальності, котра бажає максимальної самоактуалізації особистих можливостей, відкритої до обіймання широкого масиву інформації, яка здатна реалізувати свідомий і відповідальний вибір у різноманітних життєвих ситуаціях.

Педагогічні аспекти формування особистості молодшої людини мають бути технологічною мікроструктурою в макроструктурі формування особи. Це функціональна система організаційних методів соціального управління навчально-пізнавальною та практичною діяльністю студентів. Такі технології забезпечують гуманітарне становлення особистості молодшої людини, розвиток у її свідомості системи духовно-соціальних утворень, де відбивається соціальна та особистісно значима мотиваційна сфера, інтегрована у світогляд і духовні здібності особистості студента [4]. Ефективність педагогічного впливу на формування особистості молодшої людини мають багатофакторний характер.

Вони не підтримують перебільшення значущості деяких методів роботи, методів навчання та виховання, перебільшення ролі методичних розробок, що не враховують конкретних умов й індивідуальних можливостей студентів: розумності, раціональності, почуття міри, єдності світоглядного, духовного та інтелектуального розвитку особистості. За наявності відповідальної педагогічної роботи у структурі

університету, студент має можливість досягти відповідних результатів у навчанні, включитись у постійний процес самовдосконалення, розширюючи й поглиблюючи особисті знання, виробляючи та нагромаджуючи нові навички і вміння інтелектуальної діяльності.

Висновки і пропозиції. Ефективність державного регулювання виховно-суспільними процесами має залежність від внутрішніх та зовнішніх чинників, які впливають на особистість. Вплив кожного з них позначається вибірково через відповідні обставини, включно з наявністю у громадянина внутрішніх цінностей, переконань й ідеалів. Суспільно-активна молода особистість уміє відстоювати персональні соціальні інтереси, має розвинуту свідомість та культуру, бере активну участь у громадському житті суспільства. Важливо акцентувати, що в основі змагальності лежить потреба особи в позитивній оцінці людьми.

На сьогодні актуальними є ускладнення соціальних умов життя молодшої людини, довготривале емоційне навантаження, неперервні життєві зміни, сукупність подій, негативна поведінка та психофізична активність індивіда; велика щільність населення. Спосіб життя залежить від таких факторів: суспільних умов; конкретного способу життєдіяльності, що дозволяють утілювати його у сфері суспільного життя; набору ціннісних відношень. Нині це набуло суворо окресленої структури, змісту та умов, функціонування чого уклалося як змагальна діяльність особи, норми якої закріплені у глобальному масштабі, які детермінуються нормами етики.

Список використаної літератури:

1. Литвинчук О. Соціалізація маргінального індивіда в умовах суспільних трансформацій: соціально-філософський аналіз. *Гілея: науковий вісник*. 2013. № 72. С. 428–432. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/gileya_2013_72_82.pdf (дата звернення: 22.11. 2019).
2. Мельниченко О. Соціальний діалог: теоретичні засади. *Публічне управління: виклики XXI ст.*: зб. тез XIII міжнар. конгр. (Харків, 21–22 березня 2013 р.). Харків : Вид-во ХарPI НАДУ, 2013. С. 62–63.
3. Міненко В. Державне регулювання формування конкурентоздатної робочої сили в умовах поглиблення міжнародного поділу праці. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 409–416.
4. Наконечний В. Державне управління: методологічні підходи. *Право та державне управління*. 2013. № 1. С. 150–153.

5. Пакуліна А. Державне регулювання соціального розвитку населення регіону. *Економічний простір*. 2013. № 71. С. 74–83. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/есpros_2013_71_10.pdf (дата звернення: 03.12.2019).
6. Парубчак І., Сіренко Р. Публічне управління суспільно-виховними процесами в українському соціумі на засадах здорового способу життя. *Вісник НУЦЗУ. Серія «Державне управління»*. Харків, 2017. Вип. 1(6). С. 244–252.

Purnak V. P., Proniuk Yu. N. Innovative approaches in the state regulation of student youth socialization: transformation in the educational activity of educational institutions in Ukraine

Developing a national education system in today's context, taking into account global changes in all walks of life and the historical challenges of the 21st century, requires a critical reflection on what has been achieved. To accomplish such tasks, it is necessary to create a strong regulatory framework for the activities of the social and humanitarian sphere in market conditions, in particular in the field of education. Universal and unrestricted access to information shows that the person is the participant of big changes and rethinks the image of reality in which he lives.

In the context of the changes of the present day, great attention is paid to the environments that fulfill the educational and social function. The young generation in the choice of life orientations play an important role in educational institutions, especially higher education. Young people who are in a special period, transitioning from adolescence to adulthood, enter the employment market with a specific situational context with the acquisition of appropriate education. There is a need to tackle a number of vital tasks: the pursuit of professional responsibilities, the taking of civil responsibility, the willingness to choose and realize their capabilities.

Transformation of modern society forces young people to seek answers to questions about the role of youth policy on the part of the state and about the state of society in which we live. On the one hand, society, and the younger generation, too, are involved in many changes that are not directly dependent on youth, on the other, young people have never had such great opportunities to influence the decision of their own destiny and to take advantage of the benefits of civilization that we see now.

Public policy is changing a lot, constantly influencing the choice of the younger generation during the learning process or career. A young person must be ready for constant change, for innovation, for openness to a globalized environment, in order to succeed. At the same time, the undoubted fact is the significant impact of globalization on young people from a cultural, economic and political point of view of the existence of modern society. Forming a young personality means creating a personal definition of oneself based on mental functioning, contact with others and their attitude to cultural values.

A young person is formed under the conditions of social interaction and experience, which must be integrated into a coherent system. The problems of a young person are focused on human dilemmas and needs, and the formation of a young person's identity is actually a problem for generations. In social life, young people strive to actively acquire knowledge about the mechanisms of regulation of the world, together with the belief in its usefulness and willingness to express opinions about the complex processes of state development.

Key words: state regulation, innovative approaches, student youth, transformation, socialization, educational activity, educational institutions.

Н. В. Сенишин

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту гуманітарної підготовки та державного управління
Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу

ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ СТАРОДАВНЬОЇ РУСІ

Стаття присвячена розгляду форм територіальної організації влади Стародавньої Русі від часів зародження державності до падіння під навалою татаро-монголів. Здійснено періодизацію форм територіальної організації публічної влади часів Київської держави, зокрема виокремлено такі п'ять основних її історичних етапів: 1) союз племен протоконфедеративного типу (XVII – середина IX ст.), який не мав жодних надплеменних владних інституцій, кожне плем'я діяло в межах звичного природного суверенітету, а міжплеменна кооперація займалась у мирний час торгівлею й у воєнний – обороною територій; 2) «чифдом», або союз племен федеративного типу (середина IX – кінець X ст., до часів правління Володимира Великого) з яскраво вираженим домінуванням одного племені під керівництвом сильного харизматичного лідера, який спирається на дружину, що в інституційному плані вже являло собою певний прообраз окремої від основної маси людей публічної влади щодо всіх інших племен; 3) ранньофеодальної одноосібної монархії (кінець X – початок XI ст. від княжіння Володимира Великого до княжіння Ярослава Мудрого), що характеризувався появою так званого «двору» та нового привілейованого класу – «дворян» як людей, які знаходяться «при дворі», у процесі чого княжий двір змінює дружину у ролі державного апарату; 4) імперії (1036 – 1125 р. від перемоги Ярослава Мудрого над печенігами та закладання собору Святої Софії до смерті Володимира Мономаха), могутність і сталість якої трималась у всі віки виключно завдяки персональній могутності й харизматичності верховного правителя – Великого Князя, Царя чи Імператора; 5) падіння імперії та феодальної роздробленості конфедеративного типу (40-ві роки XII ст. – XIII ст.), коли між суверенними князівствами формується непостійно чинна інституційна надбудова – сними (загальноруські з'їзди князів), котра дозволяла розглядати й узгоджувати питання зовнішньої політики, внутрішнього устрою Київської Русі, розподілу земельних володінь, національної безпеки тощо.

Ключові слова: держава, Стародавня Русь, Київська Русь, територіальна організація влади, публічне врядування.

Постановка проблеми. Джерелознавчий аналіз значного масиву інформації історико-краєзнавчого характеру та стародавніх письмових пам'яток дає можливість упевнено стверджувати, що від самого початку виокремлення перших людських спільнот (родів, племен тощо) їх основними нерозривними одна від одної характеристиками були:

1) власне людність – наявність певної кількості людей, які живуть єдиною громадою, родом, племенем;

2) територіальне розміщення – постійний або перемінний (кочовий) ареал життєдіяльності цієї громади;

3) наявність владної ієрархії – однієї (вождь) або кількох (рада старійшин тощо) осіб, які здійснювали управління всією громадою та вста-

новлювали обов'язкові для всіх правила поведінки. Водночас влада на цьому етапі розвитку ще не є інституційно відокремленою від суспільства – вожді живуть і діють у єдиному природному, життєвому, соціальному й культурному просторі з усіма своїми одноплемінниками;

4) природній суверенітет – самостійне вирішення проблем забезпечення життєдіяльності всієї людської спільноти роду чи племені (із застереженням, що такий суверенітет належав саме владному прошарку й міг розподілятися або й цілковито переходити до більш могутніх вождів інших родів-племен у разі завоювання);

5) розподіл праці та солідарна соціальна відповідальність – наявність ціннісно-процедурної за своєю суттю системи відносин, закріпленої інститутом табу та звичаєвого права;

6) система здобуття (збирання, полювання, вирощування, відбирання в інших силою тощо) та розподілу необхідних продуктів життєдіяльності спільноти.

Звернімо увагу, що саме перші чотири характеристики в більш конкретному політико-правовому розумінні є класичним сучасним визначенням ключових ознак держави: людність, територія, влада, суверенітет. Взаємопов'язаність зазначених ознак є настільки ваговою, що в науково-історичному дискурсі превалює думка, що саме організація людності за територіальним принципом стало головною передумовою зародження й подальшого виникнення інституту держави [5, с. 203]. Отже, можна говорити про те, що географічно-територіальний фактор, який у первісний період розвитку людства вирішальним чином впливав на етногенез народів, у період переходу до державно-організованої життєдіяльності соціуму став важливим фактором організації системи публічного врядування держави, що отримало назву «територіальна організація влади».

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Джерелознавчий аналіз сучасного українського наукового дискурсу проблематики територіальної організації публічної влади Стародавньої Русі свідчить, що як у минулому, так і в сучасній Україні пізнання історичних коренів етногенезу й державотворення нашого народу приділяється значна дослідницька увага широкого кола науковців і практиків. Зокрема, серед останніх публікацій з обраної проблематики можемо зазначити роботи таких науковців як Н. Босенко [1], І. Григорчак [2], С. Джолос [3], В. Єрмолаєв [4], М. Котляр [7], В. Круль та І. Добинда [8], І. Лісна [9], О. Манько [10], О. Морозан [12], Г. Муляр, А. Настюк та О. Ховпуч [13], В. Пузанов [15], С. Сворак [17; 18], А. Стукалін [19], А. Шевченко [21].

Мета статті. Видається цікавим дослідження процесів становлення та розвитку територіальної організації людності загалом та територіальної організації публічної влади зокрема за часів Стародавньої Русі від зародження до становлення Київської держави. Саме в цьому полягає мета поданої публікації.

Виклад основного матеріалу. Стародавні слов'яни характеризуються значним ареалом розселення та великою родо-племенною подрібненістю. Так, О. Манько стверджує, що до часу утворення Київської Русі налічувалось понад 100 східнослов'янських племен, які об'єд-

нувались у 14 великих союзів племен. Водночас політична організація племен мала такий вигляд: на чолі стояли «луччі люди», представники визначних родів, які збиралися на «віче». І саме за вічем найчастіше залишалось «останнє слово» у вирішенні найважливіших питань державного життя [10, с. 65–66].

Таким чином, у генетичному коді слов'ян «записано» притаманність до вільного вибору та народовладдя як форми організації публічного врядування територіальної спільноти. Така характеристика соціального буття наших пращурів підтверджується в найдавніших історичних згадках про слов'ян, зокрема, Маврикій Стратег зазначав у своєму «Стратегіконі», що «ці племена є вільними, вони жодним чином не схильні ані стати рабами, ані підкорятись, особливо на власній землі» [16, с. 369]. Ще один відомий стародавній історик – святий Прокопій Кесарійський – звертав увагу на те, що слов'яни «не управляються однією особою, але здавна живуть у народовладді. І від того в них вигідні та не вигідні справи завжди ведуться спільно» [16, с. 182–183].

Так само витоки адміністративного управління в історичному розвитку суспільно-політичної самоорганізації етносу та його еволюційної трансформації в державну організацію відшукує наш співвітчизник С. Сворак. Характерним для становлення державності Русі, зазначає дослідник, було народовладдя громади, громадський устрій, оскільки Руська земля споконвіку є найменш патріархальною, найбільш суспільною – саме громадською – землею. Тому становлення адміністративного управління Київської Русі варто вбачати у смислотворчій державницько-будівничій діяльності територіальних громад [17, с. 67].

Узагальнюючи історичні та сучасні підходи до розуміння генезису протоукраїнської державності, виокремимо історичні етапи територіальної організації державотворення Стародавньої Русі.

Перший етап – союз племен протоконфедеративного типу, який тривав до середини IX ст. й характеризувався тим, що поступово дрібні племена об'єднувались у більші союзи насамперед для оборони від набігів чужинців. За такої умови ці союзи носили протоконфедеративний характер, оскільки не мали жодних надплеменних владних інституцій. Кожне плем'я діяло в межах звичного природного суверенітету, а міжплеменна кооперація займалась

у мирний час торгівлею й у воєнний – обороною територій. Територіальна організація публічної влади в таких племенах була одноступеневою: на всю територію поширювались повноваження невідокремленого від племені вождя (ради старійшин) як єдиного органу виконавчої влади й одночасно народного віче як інституції більш законодавчого (в сучасному розумінні) типу.

Із такою думою погоджується С. Сворак, який зазначає, що можна говорити про те, що спочатку слов'янська протодержава мала очевидний конфедеративний характер – сформовані в переддержавний період військово-політичні організації охоплювали всі землі-поліси (під головуванням тисяцького, соцького, десятицького) в їх автономному існуванні без спільної владної інституції» [17, с. 68].

Саме в ці часи виникає такий публічно-правовий термін як «ряд». У низці літописів зазначається, що князь укладає з народним віче відповідний договір, названий у літописах як «ряд», у якому він «бере зобов'язання перед народом не чинити суд самовільно, не робити насильства, усувати тих, хто чинить свавілля. За такої умови обидві сторони – князь і представник Віче – стверджували «ряд» цілуванням хреста» [18, с. 28]. Таким чином, князь виступає за сучасною термінологією як найманий менеджер держави, керівник державних виконавчих структур, а Віче, яке «садило на стол» князя або знімало його, – вищим законодавчим органом держави.

На наше переконання, саме від первинного значення літописного «ряду» й пішли слова «рядити», «судити-рядити», «рядитись» – тобто радитися з публічних питань, а також нині всім відоме слово «врядування» – відповідні дії з виконання передбачених договором-рядом функцій керівної ланки державного управління.

Другий етап – «чифдом», або союз племен федеративного типу (середина IX – кінець X ст., до часів правління Володимира Великого), з яскраво вираженим домінуванням одного племені під керівництвом сильного харизматичного лідера, що в інституційному плані вже являло собою певний прообраз окремої від основної маси людей публічної влади щодо всіх інших племен. «Чифдомом» С. Джолос називає державне утворення вождівського типу, де домінує влада авторитетного вождя, що залежить від його видатних здібностей і харизми та проявляється у здатності задовольняти інтереси тогочасної «політичної еліти» і примушувати до покори інші племена

та нижчі верстви населення [3, с. 8]. З погляду територіальної організації влади зародження чифдому відбувається у протоконфедеративному союзі племен у разі, коли на чолі одного із племен постає видатний харизматичний вождь, який фактично підкорює інші племена, встановлює їх данину (як прообраз податкової системи) та розставляє там своїх намісників, унаслідок чого реальна влада відокремлюється від основної спільноти людей.

Унаслідок цього відбувається подальший розпад родоплемінних відносин, певний рівень деструкції родоплемінної відособленості, з'являється спеціалізований окремий апарат державного примусу, збройні сили, казначейство, податки та зароджуються «основні контури ранньої державності» [15, с. 204]. Таким чином, відповідно до принципу федералізму, племена все ще мають широкі повноваження щодо впорядкування власної життєдіяльності, проте вже є центральна влада надплеменного рівня, яка не втручається в господарчу й виконавчу діяльність племен-суб'єктів федерації, а виконує фінансові функції, оборонні та функцію міжнародного представництва.

Першим «чифдомом» як системами територіальної організації влади федеративного типу було Київське державне об'єднання Аскольда, яке «стало тією етнокультурною, соціальною та політичною серцевиною, навколо якої згодом, з кінця IX ст., від часів княжіння Олега та Ігоря почалось становлення Давньоруської держави (Саме в уста князеві Олегу Нестор-літописець укладає такі слова: «Хай буде [Київ] матір'ю градам руським!» [14, с. 14]). Як зазначає М. Котляр, «у той час держава була німечиною, зв'язки між її частинами – слабкими, а влада княжого центру на місцях була маловідчутною, часто номінальною. Племенні вожді, особливо віддалені від Києва, почувались незалежними від князя й відповідно поводитись. Зміна князя в Києві зазвичай призводила до відпадиння від Києва сильних племенних князів» [7, с. 47–48].

Держава часів чифдому носила яскраво виражений «дружинний» характер. Адже «панівний клас такої держави становила верхівка дружини, з її членів складався протягом усього часу її існування елементарний апарат управління. Дружина здійснювала збирання данини й судові функції» [7, с. 48]. Як зазначає А. Стукалін, «у соціальному розвитку Київської Русі дружина відіграла істотну роль, вона мала потужний вплив на створення нового суспіль-

ства тим, що внесла до соціального середовища новий кастовий принцип, на відміну від попереднього родового» [19, с. 76]. Дружина жила із князем одним життям і «за звичним порядком князь не розпочинав справ, «не поведав мужем лепшим думы своя», «не сгадав с мужами своїми» [4]. Так само в Іпатіївському літописі знаходимо: «Любяше Володимиръ дружину, и с ними дума о строењи землинемъ, и о уставе земленемъ, и о ратехъ» [5, с. 73].

Чифдом як теоретико-практична конструкція територіальної організації публічної влади є нестійкою конструкцією. Адже «якщо кілька поколінь таких вождів мають видатні здібності – народжується монархія, якщо не мають – чифдом розпадається або завойовується кимось із більш спритних сусідів [3, с. 8]. В історії Київської Русі на той час якраз правили досить сильні князі. Так, княгиня Ольга впорядкувала й унормувала податкову систему, а князь Святослав здійснив адміністративну реформу, й загалом київським князям знадобилось «майже сто років, щоб остаточно ліквідувати владу місцевих «світлич князів» і зосередити всю повноту влади у своїх руках» [2, с. 78].

Унаслідок такого історичного розвитку за часів правління Володимира Великого відбувся перехід до **третього етапу – ранньо-феодалної одноосібної монархії** (кінець X – початок XI ст. від княжіння Володимира Великого до княжіння Ярослава Мудрого). Як зазначає І. Григорчак, термін «князь» тепер поширювався лише на членів київської великокняжої династії Рюриковичів, яка являла собою державний суперелітний прошарок, котрий прийшов на зміну родоплемінній аристократії. Верхівка дружини, окрім того, що вона становила елементарний апарат державного управління, ще і входила до дорадчого органу, який діяв при князеві – дружинної ради (думи)» [2, с. 78]. Проте якщо протягом IX – X віків давньоруська державність мала яскраво виражений дружинний характер (оскільки саме дружинники були панівним прошарком, який являв собою елементарний апарат державного управління, збирав податки (данину), здійснював функції охорони правопорядку, судочинства та національної безпеки), то на початку XI ст. серед верхівки дружини та великих землевласників виникає боярство, яке у структурі територіальної організації публічної влади посідає місце одразу після князів та стає соціальною основою правлячої еліти.

Як зазначає І. Лісна, в XI ст. бояри з числа землевласників та найбільш наближені до князя дружинники злились в одну вищу верству населення – бояр. Був поділ на «дружину старшу» (бояри «більші», «старіші», «думні – ті, які думають») і на «дружину молодшу» – бояри «менші». Старші бояри були найвпливовішими в державі та займали вищі державні посади – воєвод, посадників [9, с. 26]. Виникає боярська дума, а князь перетворюється на монарха, як стверджує Нестор-літописець, який називає Ярослава Мудрого «самовластцем Руської землі» [14, с. 66].

Однією із ключових ознак монархічного державного устрою є існування так званого «двору» та появи нового привілейованого класу – «дворян» як людей, котрі знаходяться «при дворі». Дуже скоро княжий двір змінює дружину в ролі державного апарату. У своєму складі – зазначає М. Котляр – «княжий двір об'єднував представників різних соціальних страт: від найближчого оточення государя, вищих урядовців (печатника, тисяцького, радників), великих бояр і воєвод до дворян і слуг. Отже, члени двору становили соціально неоднорідне товариство. До нього входили й аристократи з бояр і старших дружинників, і дрібні посадовці, і слуги, котрі далеко не завжди були особисто вільними людьми. Та всі вони виконували княжу службу й були об'єднані особистими неформальними зв'язками» [6, с. 60].

Як зазначає А. Шевченко, на княжому дворі і при княжій особі різні функції виконували княжі чиновники, з яких найголовнішим був тіун огнищний, який керував князівською палацовою челяддю й палацовими землями князя. На місцях центральне управління представляли посадники та волостелі (ці посади з'явилися у Київській Русі внаслідок реформ Володимира Великого). Посадники призначались київським князем у різні адміністративні центри (князівські намісники). Влада посадника мала адміністративний характер. До його функцій відносився догляд за стягненням із населення податків, суди та розправа, оборонна функція [21, с. 109]. Посадник у місті був повноважним представником князівської влади й виконував той обсяг влади, який належав самому князеві. Частина зібраних із населення данини й мит він лишав на свою користь, причому, очевидно, діставав ще «корм» від населення. Волостель був таким же повноважним представником князівської влади в нижчій адміністративній одини-

ці – у волостях, і виконував, як і посадник, усі державні функції. Утримання його також складалось із відрахувань із князівських доходів і з «корму» [12, с. 51].

На щабель нижче в державній ієрархії знаходився тисяцький, причому інститут тисяцьких був у двох формах: тисяцькі при княжому дворі та земські тисяцькі в містах, які виступали своєрідними посередниками між владою монарха та місцевим самоврядуванням міських громад.

Представники державної влади перебували тільки у столицях князівств і великих містах. До провінції та сільських осель княжі урядовці заїздили тільки в разі, якщо треба було збирати данину або в інших адміністративних справах. Тоді вони вирішували всі справи, з якими зверталось населення. Зазвичай усі громадські справи вирішувала місцева старійшина, начальники родів й осель, так звані старці або старости, які дотримувалися давніх, споконвічних прав і звичаїв [21, с. 109].

Таким чином, у Київській Русі складається нова система територіальної організації влади, яку можна представити у вигляді такої схеми (рис. 1).

За свідченнями історичних джерел, уже від княжіння Володимира Святославича (Великого) та хрещення Русі у 988 р. відбувається початок розквіту Київської держави. З отриманням княжого трону в Києві Ярославом Мудрим до її

складу входить усе більше земель, вона стає однією з найбільших та наймогутніших у Європі. У таких умовах потребувала відповідної корекції й територіальна організація публічної влади держави. М. Костомаров стверджував, що для монархії Київська Русь цього періоду стала надмірно великою, складалась із різних географічних районів із притаманними їм характерними умовами історичного та етнографічного розвитку [6, с. 131]. Це зумовило перехід до **наступного етапу – імперії**. (1036–1125 рр. від перемоги Ярослава Мудрого над печенігами та закладання собору Святої Софії до смерті Володимира Мономаха).

Зокрема, на тому, що Київська Русь другої половини XI – початку XII ст. була імперією, наполягають Г. Муляр, А., Настюк О. Ховпуч. Вони зазначають, що однією з основних ознак імперії є її виникнення внаслідок завоювань, колонізації та інших форм експансії. І дійсно, Русь розширювала свої кордони завдяки своїй військовій експансії, підкорюючи сусідні племенні союзи. Ще однією ознакою є те, що імперія тримається на насильстві, на державному примусі з боку метрополії. Дійсно, підкорені племена здійснювали спроби вийти з-під влади Києва або хоча б покращити своє становище в імперії, та їх виступи жорстко придушувалися. Складниками імперії є наявність колоній, які використовуються для збагачення метропо-

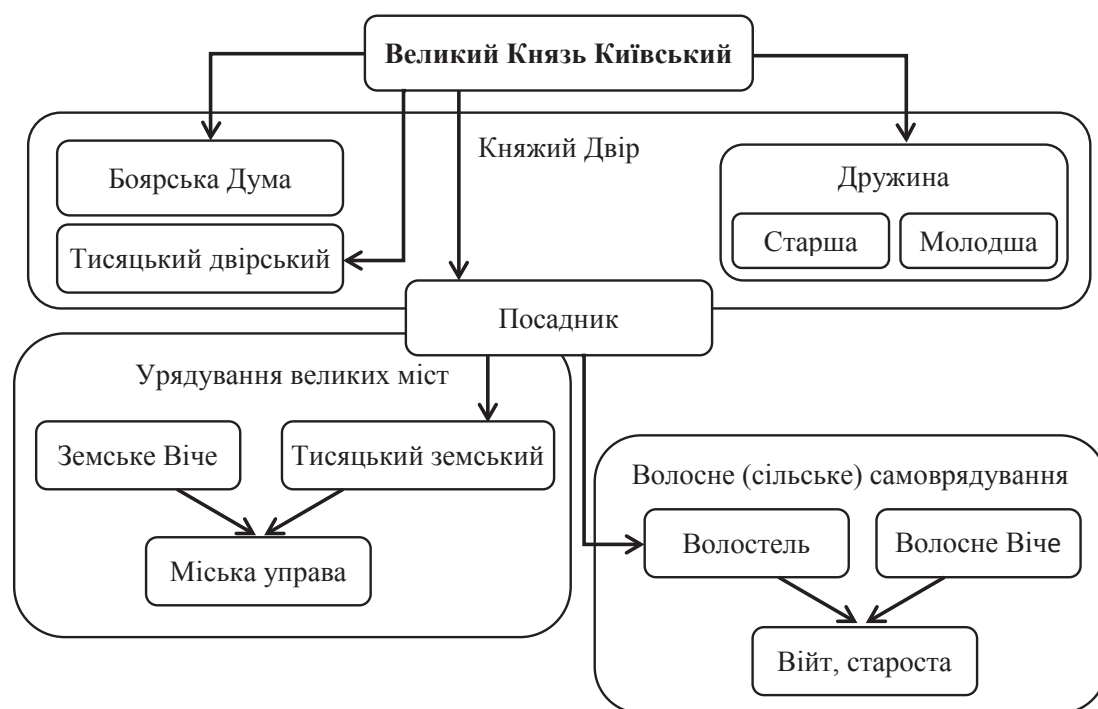


Рис. 1. Модель територіальної організації публічної влади Київської Русі часів монархічного періоду її розвитку

лії. Константин Багрянородний повідомляв про проведення русами полюддя (це круговий об'їзд імперії з метою збирання данини). Фактично руси збирали з підконтрольних племен данину та утримували окупаційні війська, які базувались у ключових містах, куди завозилась данина. Отже, підкорені племена ставали колоніями для Києва, який збагачувався за їх кошт [13, с. 14].

Підтвердження цієї тези знаходимо в Карла Маркса, який писав, що «як імперія Карла Великого йде попереду створення сучасної Франції, Німеччини та Італії, так й імперія Рюриковичів йде попереду створення Польщі, Литви, Балтії, Туреччини й суто Московської держави <...>». Стародавні мапи виявляють, що ця країна у стародавні часи володіла в Європі навіть більшими територіями, аніж ті, якими вона в змозі похвалитись зараз. Її безперервне збільшення з IX по XI ст. відзначалось неспокоєм <...>» [11, с. 7].

Проте саме величезні розміри та значна неоднорідність складників держави – провінцій – є найбільшою загрозою для існування будь-якої імперії, могутність і сталість якої трималась в усі віки виключно завдяки персональній могутності й харизматичності верховного правителя – Великого Князя, Царя чи Імператора. Право власності на землю в умовах тогочасної імперії носило феодално-ієрархічний характер. Князі окремих феодалних володінь, за визначенням І. Лісної, були у васальній залежності від князя, котрий мав дружинників і на правах умовного володіння уділяв їх земельними ділянками. Така система відносин носила назву сюзеренітету-васалітету [9, с. 26].

Підкорені Великому Київському князю васальні дрібні князьки, великі землевласники, дворяни, наділені правителем власними земельними наділами та містами, прагнули більшої самостійності й максимальної автономії аж до повної незалежності. І хоча часи князювання Володимира Великого, Ярослава Мудрого й Володимира Мономаха історики вважають часами розквіту давньоруської державності, торжеством княжої влади на Русі [7, с. 51], проте внутрішні протиріччя, помножені на стратегічно недалекоглядне рішення Володимира Мономаха розділити державу між синами, племінниками й онуками на шість частин – Київщину, Чернігівщину, Переяславщину, Волинь, Галичину та Полоцьку землю, призвели до удільної роздробленості, суттєвої зміни політичної структури та форми територіальної організації публічної влади, внаслідок чого, за визначен-

ням М. Котляра, на «зміну монархії єдиновладній прийшла монархія федеративна» [7, с. 52].

Так розпочався останній – **п'ятий – етап** територіальної організації публічної влади часів Київської Русі – період **падіння імперії та феодалної роздробленості конфедеративного типу** (40-ві роки XII – XIII ст.ст.) Перехід до феодалної монархії конфедеративного типу, на думку істориків, був закономірним наслідком економічного та соціально-політичного розвитку країни. Зростання політичної й економічної міцності місцевих династій та олігархів увійшло у протиріччя з системою імперського єдиновладдя. Утвердження нової політичної системи уділів усунуло це протиріччя, й політична надбудова стала відповідати новим соціально-економічним реаліям у житті суспільства – на зміну монархічній формі правління прийшла поліцентрична структура державно-політичного устрою на федеративних принципах [1, с. 9].

Як зазначає О. Морозан, у період феодалної роздробленості Русі в середині XII ст. державний лад Русі набув нової форми. Розповсюдилась така форма правління як сними. Цей орган був важливою формою загальноруського правління другої половини XI – початку XIII ст., князі збирались у найвідповідальніші для країни періоди, обговорювали питання внутрішнього миру, феодалного правопорядку, організацію оборони Русі. Ініціаторами їх скликання були, як правило, великі київські князі, місцем проведення – Київ або місто Київської землі [12, с. 49]. Як бачимо, за всіма ознаками сними є інститутом конфедеративного типу, за якого між суверенними князівствами формується непостійно дієва інституційна надбудова, яка дозволяла розглядати й узгоджувати питання зовнішньої політики, внутрішнього устрою Київської Русі, розподілу земельних володінь, національної безпеки тощо.

Не можна не зазначити, що конфедеративний союз завжди є слабшим і менш стійким за єдиновладну монархію або імперію. Саме тому роздібнена Київська Русь не встояла перед навалюю татаро-монголів і з падінням Києва в 1240 р. фактично перестала існувати як самостійна держава.

Висновки і пропозиції. Отже, проведений комплексний аналіз дає нам підстави для висновку, що від зародження державності до розквіту й падіння Київської Русі держава наших пращурів пройшла п'ять етапів територіальної організації публічної влади та державного устрою:

1) союз племен протоконфедеративного типу (XVII – середина IX ст.);

2) «чифдом», або союз племен федеративного типу (середина IX – кінець X ст., до часів правління Володимира Великого);

3) етап ранньофеодальної одноосібної монархії (кінець X – початок XI ст. від княжіння Володимира Великого до княжіння Ярослава Мудрого);

4) етап імперії (1036–1125 рр. від перемоги Ярослава Мудрого над печенігами та закладання собору Святої Софії до смерті Володимира Мономаха);

5) падіння імперії та феодальної роздробленості конфедеративного типу (40-і роки XII ст. – XIII ст.).

За ці часи протоукраїнська держава розквітла і стала наймогутнішою державою Європи, яка служила багато років взірцем державотворення для країн західноєвропейської цивілізації. Не випадково Умланд Андреас та Бредіс Інгар зазначали, що ідея демократичного правління відсилає нас до епохи Київської Русі IX – XII ст., яка є «золотим віком» української зародкової державності. Адже «Київська Русь мала зародкову демократію у формі місцевих зборів (віча), створивши відносно розвинутий правовий кодекс – Руську Правду та перші спроби встановити виборну монархію» [20, с. 208–209]. Аналогічну думку висловлює й наш співвітчизник О. Манько, який наголошує, що «в Київській Русі сформувалась така форма державного правління, про яку мріяв давньоримський діяч Полібій і яку він вважав найкращою за поділом влади між певними гілками. Фактично державна влада в Київській Русі вміщувала в собі риси монархії («княжа влада»), аристократії (боярська влада) та демократії (віче)» [10, с. 67].

Основними перспективами подальшого дослідження є розгляд систем територіальної організації публічної влади на теренах України в подальші історичні періоди державогенезу українського народу.

Список використаної літератури:

- Босенко Н. Суспільно-політичний устрій Київської Русі (історіографічний нарис). *Література та культура Полісся. Серія: Історичні науки*. 2014. Вип. 76. С. 3–14.
- Григорчак І. Зародження політико-адміністративної еліти в Київській Русі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 13. С. 77–81.
- Джолос С. Формування Київської Русі: від чифдома до держави. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(2). С. 7–10.
- Ермолаєв В. Про склад і компетенцію боярської думи Київської Русі. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2003_23_45.
- История первобытного общества : Эпоха классовообразования. / В. Алексеев и др. ; отв. ред. Ю. Бромлей ; АН СССР, Ин-т этнографии им. Н.Н. Миклухо-Маклая. Москва : Наука, 1988. 564 с.
- Костомаров Н. Мысли о федеративном начале в Древней Руси. *Український історичний журнал*. 1993. № 10. С. 130–137.
- Котляр М. Системи управління в Київській Русі. *Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. Мотренко, В. Смолій ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України*. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 43–72.
- Круль В., Добинда І. Виникнення населених пунктів Волинської області та їхня територіальна організація до часів Київської Русі. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Географічні науки*. 2013. № 16. С. 94–100.
- Лісна І. Вплив суспільного устрою на право Київської Русі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 6(1). С. 26–29.
- Манько О. Форми державного правління від ранньофеодальних державних утворень до часів Київської Русі. *Право і Безпека*. 2009. № 3. С. 64–68.
- Маркс К. Разоблачение дипломатической истории XVIII века. *Вопросы истории*. 1989. № 4. С. 3–19.
- Морозан О. Трансформація влади в Київській Русі за нащадків Ярослава Володимировича. *Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського. Серія: Історичні науки*. 2013. Вип. 3(34). С. 48–52.
- Муляр Г., Настюк А., Ховпуч О. Форма державного Устрою Київської Русі в період язичництва: кочова імперія. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 14. С. 13–22.
- Повесть временных лет : откуда есть пошла Русская земля / сост., примеч. и указ. А. Кузьмина, В. Фомина. Москва : Ин-т русской цивилизации, Родная страна, 2016. 536 с.
- Пузанов В. Древнерусская государственность: генезис, этнокультурная среда, идеологические конструкты. Ижевск : Издательский дом «Удмуртский университет», 2007. 624 с.
- Свод древнейших письменных известий о славянах = Corpus testimoniorum vetustissimorum ad historiam slavica pertinentium. Рос. акад. наук, Ин-т славяноведения и балканистики ; отв. ред.: Л. Гиндин, Г. Литаврин. 2-е изд., испр. Т. 1 :

- I-VI вв. Москва : Изд. Фирма «Восточная литература», 1994. 470 с.
- 17.Сворак С. Генеза народовладних інститутів Київської Русі (IX–X ст.). *Право і Безпека*. 2012. № 3. С. 66–69.
 - 18.Сворак С. Князь в структурі державної влади Київської Русі. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2010. Вип. 1. С. 23–32.
 - 19.Стукалін А. Особливості державного управління воєнною організацією Київської Русі. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 39. С. 74–84.
 - 20.Умланд А., Бредис И. Постсоветский парадокс: демократия в Украине, автократия в России. *Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры*. 2009. Т. 6. № 2. С. 207–210.
 - 21.Шевченко А. Формування системи державного управління у Київській Русі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. С. 107–113.

Senyshyn N. V. The forms of territorial organization of public authority of the Ancient Rus

The article is devoted to the consideration of the forms of territorial organization of the power of Ancient Rus from the time of the origin of statehood to the fall under the invasion of the Tatar-Mongols. The forms of territorial organization of public authority of the times of the Kyiv state were periodized, in particular the following five main historical stages were distinguished: 1) alliance of tribes of the protoconfederative type (XVII – the middle of the ninth century), which had no super tribal power institutions, each tribe acted within the limits of habitual natural sovereignty, and inter-tribal cooperation concerned in peacetime trade and in the military – defense of territories; 2) “chifdom” or an alliance of tribes of the federal type (mid-9th - end of the 10th century, before the reign of Vladimir the Great) with a pronounced dominance of one tribe under the leadership of a strong charismatic leader, who relies on his wife, who in institutional terms already represented a certain a prototype separate from the bulk of the people of public authority with respect to all other tribes; 3) early feudal monarchy (end of X – beginning of XI century. From the reign of Vladimir the Great to the reign of Yaroslav the Wise), characterized by the emergence of the so-called “court” and a new privileged class – “nobles” as people “at the court” in the process whereby the prince’s court changes his wife as state apparatus; 4) the empire (1036–1125 from the victory of Yaroslav the Wise over the Pechenegs and the laying of St. Sophia’s Cathedral until the death of Vladimir Monomakh), whose power and constancy were maintained for all ages solely due to the personal power and charismatic nature of the supreme ruler, the Grand Prince, the Imperator; 5) the fall of the empire and the feudal fragmentation of the Confederate type (40-ies of the XII century. – XIII centuries.), when a permanent institutional superstructure was formed between sovereign principalities – snima (all-Russian congresses of princes), which allowed to consider and reconcile issues, the internal structure of Kievan Rus, the distribution of land holdings, national security, etc.

Key words: territorial organization of government, state, public administration.

Є. І. Таран

кандидат політичних наук,
доцент кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розкриваються особливості публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства.

Зазначено, що система публічного управління здійснює координацію діяльності різних суб'єктів суспільства у процесі його становлення, забезпечує інтеграцію громадян до розвитку інформаційно-технологічних галузей і дотримання їх прав і свобод в умовах інформаційного суспільства.

Наведено підходи до визначення понять «інформаційне суспільство» та «публічне управління».

Зазначено, що з виникненням інформаційного суспільства до органів державної влади та місцевого самоврядування висуваються нові вимоги. Відбувається трансформація управління – від адміністративно-командного, в якому участь громадськості мінімізована, до демократичного, де громадськість має широкі можливості. Як доведено прогресивними й високорозвиненими суспільствами, саме цей варіант є більш прийнятним та створює більше можливостей у сучасному суспільстві.

Автор зазначає, що відкритість влади є відповіддю на нові можливості інформаційних технологій. На інформаційному рівні відбувається перерозподіл влади, що веде до контролю органів влади з боку громадськості. Прозорість дій органів влади спонукає до проведення ефективної політики й робить можливим громадський контроль із боку населення. Це підвищує довіру до органів влади з боку людей. Механізми прозорості публічних органів влади повинні забезпечувати інформування громадян про свою діяльність та сприяти залученню представників суспільства до формування публічної політики й наданню оцінки їх роботи.

У висновках указано, що рівень розвитку інформаційного суспільства у країні прямо впливає на економічний, політичний і соціальний потенціали країни і є питанням державної ваги. Його розвиток прямо залежить від інформаційно-інтелектуального потенціалу населення країни.

Особливості публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства полягають у можливостях громадськості через інформаційно-комунікативні технології впливати на діяльність органів влади, брати участь у реалізації влади та оцінювати діяльність владних структур. Із розвитком інформаційних технологій публічне управління зможе максимально розкрити свою суть та значною мірою реалізувати своє призначення.

Ключові слова: публічне управління, інформаційне суспільство, державне управління, місцеві органи влади, інформаційно-комунікаційні технології.

Постановка проблеми. Становлення та розвиток інформаційного суспільства у світі говорить про процеси еволюційного переходу до такої стадії розвитку людства, де технологічною основою є індустрія створення, обробки та передачі інформації. Нові суспільні реалії вимагають і нових підходів до управління. Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів привів до появи нової форми управління. Відбулось заміщення традиційних способів управління, які основу-

валися на використанні владних можливостей і бюрократичних підходів, на ті, що орієнтуються на надання якісних публічних послуг. Із метою ефективного надання публічних послуг населенню та належного здійснення публічного управління за сучасних умов, необхідно розуміти засади, на яких базуються та набуває свого подальшого розвитку інформаційне суспільство.

Система публічного управління здійснює координацію діяльності різних суб'єктів суспільства у процесі його становлення, забезпечує

інтеграцію громадян до розвитку інформаційно-технологічних галузей і дотримання їх прав і свобод в умовах інформаційного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На сьогодні вже є багато досліджень у сферах публічного управління та інформаційного суспільства. Так, питаннями дослідження інформаційного суспільства займалась низка зарубіжних і вітчизняних провідних учених. Серед них можемо виокремити В. Бебика, Д. Белла, М. Кастельса, Є. Макаренка, Й. Масуди, О. Тоффлера тощо. Дослідженню публічного управління в Україні присвячені роботи Л. Гонюкової, В. Голубь, В. Козакова, А. Мельника, О. Оболенського, В. Ребкало та інших.

Водночас питання розвитку системи публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства є недостатньо вивченими.

Метою статті є дослідження публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Дослідуючи особливості публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства, необхідно дати визначення обом цим поняттям. Перш за все, розглянемо підходи до визначення інформаційного суспільства як нового етапу розвитку людства. Останнім часом дослідженням інформаційного суспільства займаються багато науковців і на сьогодні є велика кількість трактувань цього явища.

У літературі термін «інформаційне суспільство» з'явився у 60-ті роки ХХ ст. і вважається, що його запропонував японський професор Токійського технологічного інституту Ю. Хаяші [2, с. 99]. Приблизно тоді ж це поняття було вжито дослідником із США Ф. Махлупом [6].

На сьогодні можемо говорити про велику кількість поглядів на те, що ж таке інформаційне суспільство. У соціальній філософії воно трактується як суспільство нового типу, яке формується в результаті нової соціальної революції, котра породжена вибуховим розвитком інформаційних і комунікаційних технологій [4].

На думку В. Ільганаєвої, інформаційне суспільство – це нова історична фаза розвитку цивілізації, життя та діяльність котрої перш за все пов'язані зі створенням, переробленням та використанням інформації [10].

На думку В. Данил'яна, інформаційне суспільство – це новий етап соціотехнологічної революції суспільства, формування якого відбувається в результаті довгострокового соціально-економічного розвитку, який має на меті

збільшення ролі інформації і знань, а також формування і споживання інформаційних ресурсів в усіх сферах життєдіяльності суспільства за допомогою розвитку інформаційно-комунікаційних технологій [4].

В. Ліпкан ототожнює інформаційне суспільство із суспільством знань. Він вважає, що в інформаційному суспільстві головною умовою добробуту кожної людини й кожної держави є знання, яке було здобуте завдяки вільному доступу до інформації та вмінню працювати з нею [6, с. 253].

І. Арістова трактує інформаційне суспільство як суспільство нового типу, котре формується внаслідок глобальної соціальної революції та породжується вибуховим розвитком інформаційних і комунікаційних технологій. Однією з ознак інформаційного суспільства є відсутність просторових, числових і політичних меж та відкриття громадянам нових можливостей для самореалізації й самоідентифікації [1, с. 56].

Саме питання самореалізації й самоідентифікації членів суспільства є однією із причин трансформації державного управління й передачі владних можливостей державних органів влади представникам суспільства. Унаслідок цього на зміну монополії на владу держави виникли можливості реалізувати владу представникам громади, забезпечуючи інтереси пересічних громадян.

Як видно з вищенаведених розробок у сфері дослідження інформаційного суспільства, можемо зазначити, що більшість учених погоджується з неминучістю настання змін у суспільстві, які пов'язані з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій та необхідністю вивчення цих змін.

Так, у дослідженні «Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз» О. Григор зазначає, що починаючи з середини 90-х років ХХ ст. кардинальні зміни, які відбуваються в усьому світі, перш за все становлення інформаційного суспільства, змусили переглянути пріоритети державної політики провідних країн світу [7].

Ф. Уєбстер говорить про те, що велика кількість технологічних інновацій, якими характеризується настання інформаційного суспільства, повинна неминуче призвести до соціальної перебудови [11].

Дослідник А. Новицький, виокремлюючи ознаки переходу до інформаційного суспільства, охарактеризував адміністративно-політичну ознаку поняття «інформаційне суспільство» як

таку, що полягає в найактивнішій участі органів влади в запровадженні і розробці новітніх інформаційно-телекомунікаційних систем. Розуміння підходу, за якого адміністративні органи влади надають адміністративні послуги, а не є виключним джерелом влади – це одна з основних ознак інформаційного суспільства [9, с. 27].

Такі твердження є прикладами активної трансформації функцій державної влади та передачі певних своїх можливостей до публічних органів.

Досліджуючи особливості публічного управління в інформаційному суспільстві, також є доцільним розглянути й саме поняття «публічне управління».

Перш за все, зазначимо, що публічне управління виникло внаслідок еволюції соціально-економічної системи, яка сприяла поступовій трансформації системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. На зміну державному управлінню, де об'єктом виступала держава, прийшло публічне управління, де об'єктом виступає суспільство і, окремо, кожний громадянин.

Розвиток системи публічного управління пов'язаний із процесом, який можна назвати роздержавленням управління, що полягає в передачі частини функцій держави органам місцевого самоврядування, приватному сектору та неурядовим організаціям. Це значить, що виконання управлінських функцій у публічній сфері можуть здійснювати не лише органи державної влади, але й інституції, котрі відносяться до місцевого самоврядування, громадські організації або фізичні і юридичні особи. Це відбувається у разі, коли їх діяльність торкається суспільних справ [5, с. 117].

Із кінця XX ст. у вітчизняній науковій літературі, яка стосується проблеми державного управління, набуває широкого поширення поняття «публічне управління». Під публічністю розуміється властивість управління, яка орієнтована на суспільні інтереси, відкритість для громадськості, зв'язок із певною територіальною спільністю населення.

Систему публічного управління як механізм впорядкування життєдіяльності відповідного суспільства та державно-організованих людських спільнот уже широко впроваджують найрозвинутіші країни світу – Японія, Канада, США, Велика Британія, Швейцарія, Німеччина, Норвегія, Австралія, Австрія, Франція, Швеція тощо.

У цих країнах спостерігаються найкращі економічні показники розвитку, високий рівень медицини, освіти, екології і, зрештою, забезпе-

чується високий рівень життя пересічного громадянина. Водночас ці країни є передовими у побудові інформаційного суспільства. Тобто можемо спостерігати пряму залежність між побудовою інформаційного суспільства та розвитком системи публічного управління.

Г. Букерт, один із сучасних дослідників публічного управління, стверджує, що публічне управління – це не якийсь нейтральний і технічний процес, а діяльність, тісно пов'язана з політикою, знаннями та громадянським суспільством [12].

За визначеннями А. Мельника та О. Оболенського, в сучасних умовах публічне управління зорієнтоване на реалізацію публічних інтересів і містить державне управління, де суб'єктами є державні органи, та громадське управління, де суб'єктами виступають громадські інституції [9].

Нині елементи публічного управління – державне і громадське – взаємодіють між собою та взаємодоповнюють одне-одного. У системі публічного управління державне управління відіграє важливу роль, оскільки воно здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. В умовах інформаційного суспільства й демократичних перетворень активність громадських структур починає зростати та стосуватись не лише громадських, але й державних справ, які пов'язані з вирішенням суспільних проблем.

Професор публічного управління Лювенського католицького університету К. Політт дає такі три складники публічного управління: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур [13, с. 12–13].

Якщо проаналізувати практичне втілення підходів публічного управління, то воно передбачає ефективне функціонування усієї системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Водночас бажаним є участь усіх зацікавлених сторін до розробки й реалізації державної політики. Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду та неприбуткових організацій схожа на діяльність установ приватного сектору в деяких питаннях.

Можемо зазначити, що система публічного управління охоплює багато підсистем: політичну, економічну, правову, соціальну, гуманітарну тощо. На процес розвитку публічного управління впливають внутрішні (нестабільність соціально-політичної системи держави) та зовнішні (світова фінансова й економічна криза, геополітичне середовище, глобалізація тощо) чинники.

Досліджуючи особливості публічного управління за умов інформаційного суспільства можемо зазначити, що на сьогодні держава не може претендувати на лідерство й конкурентоспроможність без проведення ефективної державної інформаційної політики, без розуміння завдань в інформаційній сфері, які були б адекватні сучасним вимогам [3].

Через це підвищення рівня надійності інформації та ефективне використання інформаційних ресурсів підвищують якість управлінських рішень публічних органів влади.

Інформаційний процес здійснює значний вплив на розвиток системи публічного управління, оскільки для того, щоб здійснювати роботу органам публічної влади ефективно, вони повинні використовувати новітні інформаційні технології. Це вимагає нових методів управління, які охоплюють використання інформаційних технологій.

Із настанням інформаційного суспільства до органів державної влади та місцевого самоврядування висуваються нові вимоги. Відбувається трансформація управління – від адміністративно-командного, в якому участь громадськості мінімізована, до демократичного, де громадськість має широкі можливості. Як доведено прогресивними й високорозвиненими суспільствами, саме цей варіант є більш прийнятним та створює більше можливостей у сучасному суспільстві.

Інформаційне суспільство є відкритим суспільством, котре дає можливість бути почутим та відстоювати свої інтереси не лише в більшості, але й перебуваючи в меншості. Розвиток зав'язків із громадськістю змушує владу бити залежним від інтересів населення, а громадянин отримує можливість впливати на владу.

Відкритість влади є відповіддю на нові можливості інформаційних технологій. На інформаційному рівні відбувається перерозподіл влади, що веде до контролю органів влади з боку громадськості. Прозорість дій органів влади спонукає до проведення ефективної політики і робить можливим громадський контроль з боку населення. Це підвищує довіру до органів влади з боку людей. Механізми прозорості публічних органів влади полягають в інформуванні громадян про свою діяльність, у залученні представників суспільства до формування публічної політики й надання оцінки їх роботі.

Висновки і пропозиції. Із вищенаведеного можемо зробити висновок, що рівень розвитку інформаційного суспільства у країні прямо

впливає на економічний, політичний і соціальний потенціали країни і є питанням державної ваги. Його розвиток прямо залежить від інформаційно-інтелектуального потенціалу населення країни.

Для того, щоб отримати позитивні наслідки від становлення інформаційного суспільства, створюються можливості доступу громадян до інформації. Особливості публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства полягають у можливостях громадськості через інформаційно-комунікативні технології впливати на діяльність органів влади, брати участь у реалізації влади та оцінювати діяльність владних структур. Тому, на наш погляд, із розвитком інформаційних технологій публічне управління зможе максимально розкрити свою суть та значною мірою реалізувати своє призначення.

Список використаної літератури:

1. Арістова І. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / за заг. ред. О. Бандурки. Харків : Ун-т внутрішніх справ. 2000. 386 с.
2. Баєв О. Доступ до електронно-інформаційної інфраструктури та технологій в Україні. *Інформація і право*. 2011. № 1. С. 98–102.
3. Григор О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. Львів, 2003. 20 с.
4. Данил'ян В. Інформаційне суспільство та перспективи його розвитку в Україні (соціально-філософський аналіз) : монографія. Харків : Право, 2008. 184 с.
5. Зінчук М. Генезис наукового розуміння поняття публічного адміністрування в світі та Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 19. С. 117–122.
6. Ліпкан В. Систематизація інформаційного законодавства України : монографія. Київ : ФОП О.С. Ліпкан, 2012. 304.
7. Макарова М. Тенденції розвитку цифрової економіки : монографія. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2004. 235 с.
8. Мельник А. Державне управління : підручник. Київ : Знання, 2009. 582 с.
9. Новицький А. Феномен «інформаційного суспільства як об'єкт наукового дослідження. *Інформація і право*. 2011. № 1. С. 25–29.
10. Социальные коммуникации (теория, методология, деятельность) : словарь-справочник /

- сост. В. Ильганаева. Харьков : КП «Городская типография», 2009. 392 с.
11. Уэбстер Ф. Теории информационного общества / пер. с англ. М. Арапова, Н. Малыхиной ; под. ред. Е. Вартаковой. Москва : Аспект Пресс, 2004. 400 с.
12. Bouckaert, G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. (2002), Berlin: Duncker & Humblot.
13. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.
-

Taran Ye. I. Peculiarities of public administration in conditions of forming the information society

The article reveals the peculiarities of public administration in the conditions of forming information society.

It is stated that the system of public administration coordinates the activities of different subjects of society in the process of its formation, ensures the integration of citizens in developing information & technological industries as well as the observance of rights and freedoms in the conditions of information society.

Given below are approaches to defining “information society” and “public administration”.

It is noted that with the onset of information society, new requirements are being introduced to state authorities and local self-government bodies. There is a transformation of governance - from administrative & command, in which public participation is minimized, to democratic, where the public has extensive opportunities. As it is proven by advanced and highly developed societies, it is this option that is more acceptable and creates more opportunities in today's society.

The author notes that openness of power is a response to new opportunities of information technologies. At the information level, there is a redistribution of power, leading to control over the authorities by the public. Transparency of the actions of the authorities encourages effective policies and enables public control by the population. This increases people's trust towards the authorities. The mechanisms of transparency of public authorities implies informing the public about their activities, involving public representatives in shaping public policy and evaluating their work.

The conclusions indicate that the level of development of information society in the country directly affects the economic, political and social potential of the country and is a matter of national importance. Its development depends directly on the information & intellectual potential of the population of the country.

The peculiarities of public management in the conditions of formation of information society lie in the opportunities for the public through information & communication technologies to influence the activity of the authorities, participate in exercising power and evaluate the activities of the authorities. Therefore, in our view, with the development of information technology, public administration will be able to reveal its essence to the maximum and realize its purpose to a large extent.

Key words: public management, information society, governance, local government bodies, information & communication technologies.

УДК 323.28

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.4>

І. В. Шкурат

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри політології
Університету Григорія Сковороди в Переяславі,
докторант Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО ТЕРОРИЗМУ

У статті висвітлено питання щодо нормативно-правових аспектів міжнародного тероризму, проаналізовано та узагальнено основні поняття цієї проблематики. Таким чином, автором реалізовано мету дослідження, що полягає в розкритті нормативно-правових аспектів міжнародного тероризму в сучасному інформаційно-відкритому суспільстві.

У дослідженні використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи: наукове узагальнення та систематизація – для визначення характеристик міжнародного тероризму; порівняльний аналіз – для співставлення деяких аспектів нормативно-правового забезпечення в Україні та за кордоном; системний аналіз – для виявлення чинників розвитку міжнародного тероризму; логічний синтез – для пояснення результатів дослідження. Аналіз сучасних глобальних аспектів міжнародного тероризму надав підстави виокремити, що необхідна організація на міжнародному рівні скоординованої роботи з вироблення загального поняття «тероризм» і комплексу причин, що його породжують; необхідна подальша розробка на міжнародно-правовому рівні базових принципів боротьби з тероризмом; ефективність боротьби з міжнародним тероризмом немислима без створення міжнародної системи моніторингу тероризму; необхідна розробка міжнародно-правових основ проведення міжнародних анти-терористичних операцій тощо.

Встановлено, що ефективна боротьба з тероризмом можлива тільки спільними зусиллями всіх членів світової спільноти. При цьому потрібно враховувати, що вже існує значна юридична база у вигляді численних міжнародних конвенцій для боротьби з тероризмом. У цих нормативних актах передбачені взаємні зобов'язання держав у протидії різним видам і формам терористичної діяльності.

Обґрунтовано, що провідне місце в системі суб'єктів боротьби з тероризмом серед вищих органів державної влади в Україні посідають Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України. Доведено, що глобальний тероризм є негативним проявом процесу глобалізації і став можливий завдяки розвитку сучасних засобів комунікації. Тероризм є складним, багатоплановим явищем, яке має різні аспекти: правові, психологічні, історичні, технологічні тощо.

Ключові слова: тероризм, глобалізація, правові акти, безпека, політична нестабільність, боротьба.

Постановка проблеми. Після 11 вересня 2001 р. для багатьох розкрилися недоліки наявних політичних і правових механізмів, що використовуються в боротьбі з міжнародним тероризмом. Це відсутність належної координації в роботі силових відомств усередині держав і на міжнародному рівні, неоднозначне відношення різних суспільно-політичних сил у різних країнах до питання про походження сучасного тероризму і методи боротьби з ним. Важливою межею в дослідженнях сучасного

міжнародного тероризму є необхідність урахування безлічі чинників політичного, економічного і соціального порядку, що впливають на його розвиток і розповсюдження. В цьому плані вивчення тероризму напряду пов'язано з дослідженнями глобалізації. За своєю суттю тероризм являє собою найбільш суспільно небезпечне та важкопрогнозоване явище, яке останнім часом набуло широкого розповсюдження у світі та нових різноманітних форм. Із політично вмотивованою насильницькою ідео-

логією тероризм становить серйозну небезпеку для світової спільноти та окремих держав, зокрема й для України [5, с. 31].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню цієї проблематики присвячені роботи відомих зарубіжних учених, таких як С. Хантінгтон, С. Хоффман [10], К. Клаузевіца. Серед українських вчених – В. Антипенко [1], А. Арсеєнко, С. Телешун [9] та інші, які у своїх роботах розглядали сутність значення поняття «тероризм» та його роль в українському суспільстві. Л. Кормич [6], А. Кормич [6] досліджували специфічні види тероризму в епоху діджиталізації. Концептуальний аналіз тероризму як виклику суспільному розвитку розглядала у своїх працях Р. Войтович [3]. Транснаціональний тероризм, що походить від слабких держав, досліджувала Д. Вілкова [2] та інші. Такі вчені, як В. Крутов [7], В. Формоляк, О. Шевчук [11], розглядали міжнародно-правові принципи боротьби з тероризмом та їх значення щодо забезпечення дотримання прав людини та концептуальні, інституційно-правові засади функціонування суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні. Дослідження причин виникнення тероризму та його особливості в інформаційно-психологічному аспекті в контексті філософії безпеки досліджували В. Остроухов [8], М. Присяжнюк [8] та інші. Правові проблеми боротьби з глобальним тероризмом та організаційно-правові аспекти фінансування сучасного тероризму досліджували такі вчені, як А. Гулієв [4], Є. Карманний [5], В. Церковна та інші.

За наявності значної кількості наукових робіт із питань міжнародного тероризму багато аспектів цієї наукової проблеми все ж залишаються недостатньо розкритими та обґрунтованими. Потребують подальшого дослідження нормативно-правових аспектів цієї суспільно небезпечної діяльності.

Мета статті. Головною метою статті є дослідження нормативно-правових аспектів міжнародного тероризму в сучасному інформаційно-відкритому суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. На думку С. Хоффмана [10], міжнародний тероризм виявився можливим завдяки широкому набору засобів комунікації. Базою для ісламського тероризму, наприклад, служить не тільки рух на підтримку палестинської боротьби і проти силової американської присутності. Його підживлює також опір «несправедливій еконо-

мічній глобалізації» і західній культурі, в якій бачать загрозу для місцевих релігій і культур.

С. Хоффман, досліджуючи причини і джерела тероризму, розглядає їх через призму наукових поглядів теоретика війни К. Клаузевіца і оцінює сучасний тероризм як світову загрозу, а його невинна ескалація дає підстави говорити про доленосність цілей, заради яких ця терористична боротьба точиться [10].

Глобалізація, чи поляризація, що поглинає світ, спричиняє загострення соціальних проблем, і однією із головних причин цього є те, що за останні 15 років дохід на душу населення знизився майже у 100 країнах, і сьогодні навіть західні дослідники змушені визнати, що глобалізація веде до «суспільства 20:80», яке характеризується вилученням 80 відсотків населення світу з соціального життя. Це стало «пасткою для ліберальної демократії», оскільки в XXI столітті боротьба за перерозподіл ресурсів може вилитися у «війну всіх проти всіх» [1, с. 276].

Заданими Держдепартаменту США, у 2004 р. у світі відбувся 651 акт міжнародного тероризму (з них в Іраку – 201), в яких постраждали «більше 9 000» чоловік, у тому числі 1 907 – загинули. В число найбільших терактів у доповіді включені захоплення заручників у російському Беслані 1–3 вересня 2004 р. (більше 330 загиблих), вибух на мадридському вокзалі Аточа (загинув 191 чоловік) 11 березня і вибух філіппінського порома Superferry-14 27 лютого (130 загиблих) [10].

Згідно з методикою підрахунку, прийнятою в Держдепартаменті, обліку підлягають теракти, в результаті яких загинули або були поранені люди, або був завданий збиток власності на суму більше \$10 000. При цьому актами міжнародного тероризму вважаються теракти, серед жертв або учасників яких присутні громадяни більш ніж однієї країни. Наприклад, як заявив директор Національного антитерористичного центру США Джон Бреннан, «напад на школу в Беслані розглядається як міжнародний тероризм, оскільки один з нападаючих був узбек, а інший – казах. Якби не це – теракт в Беслані не був би включений у статистику». Основною загрозою для США, на думку Держдепартаменту, в 2004 р. залишалася терористична сітка «Аль-Каїда» [6, с. 8].

Світовій спільноті, в справі боротьби з тероризмом потрібно робити наступне. По-перше, необхідна організація на міжнародному рівні скоординованої роботи з вироблення загально-

го поняття «тероризм» і комплексу причин, що його породжують. Наявна сьогодні конструкція правого визначення тероризму досить громіздка, складна і створює труднощі під час кваліфікації кримінально-правових діянь, що мають схожі кваліфікаційні ознаки, проте тероризмом не є.

По-друге, необхідна подальша розробка на міжнародно-правовому рівні базових принципів боротьби з тероризмом. По-третє, необхідна розробка модельного міжнародного закону про боротьбу з тероризмом. По-четверте, ефективність боротьби з міжнародним тероризмом немислима без створення міжнародної системи моніторингу тероризму на основі обов'язкової передачі відповідної інформації від національних урядів, регіональних і міжнародних організацій, що беруть участь у різних формах боротьби з тероризмом, її накопичення і аналізу в спеціально створеному інформаційному банку.

По-п'яте, під час організації масштабної боротьби з тероризмом і транснаціональною злочинністю, як показує практика Афганістану, необхідна розробка міжнародно-правових основ проведення міжнародних антитерористичних операцій із закріпленням обов'язковості санкції Ради Безпеки ООН на здійснення і контроль за їх проведенням.

По-шосте, слід також вжити заходів по найшвидшій ратифікації членами міжнародного співтовариства конвенцій по боротьбі з тероризмом і подальшому внесенню ними необхідних змін у національні законодавства. Необхідне скликання спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН по боротьбі з тероризмом і ухвалення нею відповідних рішень [9, с. 165].

Ефективна боротьба з тероризмом, злочинністю на державному, міждержавному рівні можливатільки в тому разі, якщо донеї приєднається громадянське суспільство, всі верстви населення.

Захід на кожному кроці дає безліч мотивів для того, щоб Третій світ відчував до нього неприязнь – експансію своїх ресурсів, ідей, культури, своєю зарозумілістю і поблажливостю, своїм відношенням до суспільств Сходу як до слабозвинених, відсталих і архаїчних, що лише недавно вибралися із стану варварства [8, с. 68].

А для мусульманських фундаменталістів, радикалів, екстремістів Америка – це живе втілення всього того зла, яке вони бачать у Заході. Це – Захід у квадраті, квінтесенція всього згубного, того, що розтліває традиційну мораль, підриває іслам, його вплив на людей, а також його роль у сучасному світі [2, с. 23].

І нарешті – третє коло, антиізраїльські настрої. У вузькому значенні тут йдеться про трагедію палестинських арабів, які страждають від принизливої свідомості своєї безпорадності, від презирства, з яким до них ставляться ізраїльтяни, повновладні господарі країни, яку вони одностайно вважають своєю. А в більш широкому значенні ці настрої пов'язані з Єрусалимом – це третє по святості місто на землі після Мекки і Медіни. Допустити, щоб ним володіли люди чужої раси і релігії – це незмивна ганьба, пряма і страхітлива образа ісламу взагалі. Є і ще одна сторона проблеми – перебування американських військ у Саудівській Аравії. Все це разом узятє, знову ж таки, замикається на Америці [3, с. 6].

Ефективна боротьба з тероризмом можлива тільки спільними зусиллями всіх членів світової спільноти. При цьому потрібно враховувати, що вже існує значна юридична база у вигляді численних міжнародних конвенцій для боротьби з тероризмом. У цих нормативних актах передбачені взаємні зобов'язання держав у протидії різним видам і формам терористичної діяльності. Серед них можна відзначити Женевську Конвенцію по протидії тероризму, 1937 р.; Вашингтонську Конвенцію про запобігання і покарання актів тероризму, 1971 р.; Європейську Конвенцію про запобігання тероризму, 1977 р.; Токійську конвенцію 1963 р., Гаагську конвенцію 1970 р., Монреальську конвенцію 1971 р., спрямовані на боротьбу із злочинами терористів на повітряному транспорті; Нью-Йоркську конвенцію 1973 р. про запобігання і покарання злочинів проти осіб, що користуються міжнародним захистом; Нью-Йоркську конвенцію 1979 р. про боротьбу із захопленням заручників; Віденську конвенцію 1980 р., Монреальську конвенцію 1991 р. про маркування пластичних вибухових речовин; Нью-Йоркську конвенцію 2000 р. про боротьбу з фінансуванням тероризму.

Декларація принципів міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН, ще раз підтверджує, що визначення «територіальна цілісність» і «непорушність кордонів» є основними принципами міжнародного права, що регулює всю систему міжнародних відносин. Є також регіональні нормативні акти антитерористичного характеру [4]. Так, у 1977 р. під егідою Ради Європи була прийнята Європейська конвенція по боротьбі з тероризмом, яку Україна підписала в 2000 р. Країни СНД уклали між собою Договір про співпрацю в боротьбі з теро-

ризмом. У 2000 р. була прийнята міждержавна Програма співпраці по боротьбі з тероризмом і іншими проявами екстремізму. Утворений Антитерористичний центр СНД.

Провідне місце в системі суб'єктів боротьби з тероризмом серед вищих органів державної влади в Україні посідають Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України. Проте варто зазначити, що для вказаних суб'єктів функція боротьби з тероризмом не є профільною, проте без їх участі комплексна система протидії тероризму не може існувати [7, с. 59].

Якщо говорити про Україну, то, на думку відомого українського політолога Сергія Телешуна, в країні є дев'ять головних опосередкованих передумов можливого виникнення і розвитку тероризму [11]:

1. Політична нестабільність. Якщо з'являться різні опозиційні групи, які поставлять під сумнів легітимність діючої влади і потім дійдуть висновку, що не зможуть добитися своєї мети законним шляхом, то потім вони можуть вдаватися в своїй політиці до тероризму як засобу тиску на інститути влади і суспільну свідомість.

2. Існування конфліктів у релігійному середовищі. На території України релігійний тероризм можливий у трьох формах: як рішення спірних питань у сфері власності, як варіант підтримки і розповсюдження ідеології у ряді регіонів України, як масові суїциди з боку деструктивних релігійних культів.

3. Незадовільний стан екології, що створює передумови для виникнення екологічного тероризму.

4. Міжкланові конфлікти – в умовах регіонального розподілу України окремі фінансово-промислові групи і політичні сили за допомогою проявів тероризму і сепаратизму прагнуть вирішувати питання політико-економічного характеру, дестабілізуючи ситуацію в регіонах, підконтрольних політичному опоненту.

5. Низький рівень медичного обслуговування, санітарного, епідеміологічного контролю зумовлює можливість проведення на території України терористичних актів з використанням хіміко-бактеріологічної зброї.

6. Наявність військової бази ВМС РФ на території України створює значні підстави для проведення терористичних актів проти російського військового контингенту в Україні, як з боку іноземних терористичних центрів, так і з боку внутрішніх радикалів.

7. Висока концентрація в регіоні об'єктів підвищеної небезпеки, які потребують капітального ремонту, автоматично звертають на себе увагу терористичних груп і організацій як об'єкти посягання. За оцінками деяких експертів, такими можуть бути дніпровський каскад ГЕС, АЕС, комплекси хімічної промисловості, склади боєзапасів Міністерства оборони, сховища отруйних речовин і ряд інших об'єктів.

8. Етнічні суперечки в окремих регіонах України можуть спровокувати акти тероризму, спрямовані на дискримінацію окремих етнічних груп, відстоювання прав етнічних меншин з боку їх радикальних представників і латентне втручання в ці конфлікти третіх країн, а також спробу змінити території компактного проживання деяких етнічних груп.

9. Незахищеність інформаційного простору України може зумовити акти інформаційного тероризму в інтересах як внутрішньополітичних сил, так і інших країн, а також зарубіжних анти-українських центрів.

Висновки і пропозиції. Отже, глобальний тероризм є негативним проявом процесу глобалізації і став можливий завдяки розвитку сучасних засобів комунікації. Тероризм є складним, багатоплановим явищем, яке має різні аспекти: правові, психологічні, історичні, технологічні і так далі. Все це ускладнює вироблення загальноприйнятого, всіма визнаного юридичного визначення тероризму. Існуюче різноманіття форм прояву тероризму доповнюється новими, більш високотехнологічними формами тероризму. Ефективна боротьба з тероризмом можлива тільки на основі превентивних методів. Попередження повинне полягати у виявленні, усуненні, нейтралізації, локалізації і мінімізації дії тих чинників і причин, які або породжують тероризм, або йому сприяють.

Необхідно поглибити проведення наукових досліджень з проблеми тероризму, з урахуванням сучасних тенденцій розвитку світової спільноти. При цьому потрібно привертати фахівців різних областей знань: юристів, економістів, політологів, психологів, філософів, медиків та інших. З метою підвищення ефективності контр- і антитерористичних операцій слід поліпшити співпрацю силових відомств, які займаються боротьбою з тероризмом. На національному рівні – це створення Координаційного комітету із боротьби з тероризмом, з участю всіх силових відомств, ЗМІ і можливо громадськості. На світовому рівні – створення організації,

подібної Інтерполу, яка б займалася протидією тероризму. Останнім часом тероризм все частіше використовується як інструмент боротьби з економічними і політичними конкурентами.

Список використаної літератури:

1. Антипенко В.Ф. Протидія сучасному тероризму з позицій оцінки його міжнародної сутності. *Тероризм і боротьба з ним. Президенту України, ВРУ, Уряду України, орг-м центр. і місц. вик. влади: міжв. наук. зб. під ред. А.І. Комарової, Ю.В. Землянського, В.О. Євдокимова та ін.* Київ: НДІ «Проблем людини», 2000. Т. 19 (1). 610 с.
2. Вілкова Д.С. Слабкі держави і загроза транснаціонального тероризму. Гілея: науковий вісник. 2019. Вип. 148 (3). С. 20–25.
3. Войтович Р.В. Глобальний тероризм як виклик суспільному розвитку. *Вісник НАДУ*. 2010, вип. 4. С. 5–17.
4. Гулиев А.Д. Правовые проблемы борьбы с глобальным терроризмом: азербайджанский опыт. *Держава і право. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 74. С. 423–432.
5. Карманний Є.В. Організаційно-правові аспекти фінансування сучасного тероризму. *Журнал східноєвропейського права*. 2019, вип. 59. С. 31–38.
6. Кормич Л.І., Кормич А.І. Новий формат загроз міжнародного тероризму: час мереж та технологій. *Актуальні проблеми політики*. 2019, вип. 63. С. 6–19.
7. Крутов В.В., Форноляк В.М. Система суб'єктів боротьби з тероризмом, їх адміністративно-правовий статус. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2019, вип. 2. С. 56–64.
8. Остроухов В.В., Присяжнюк М.М. Інформаційно-психологічні аспекти тероризму в контексті філософії безпеки. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2019, вип. 2. С. 65–71.
9. Телешун С. Сучасний тероризм: українські реалії. *Політичний менеджмент*. 2005, вип. № 1 (10). С. 163–169.
10. Хоффман С. Столкновение глобализаций: Как сделать мир более пригодным для жизни. Новая парадигма? URL: <http://www.imperativ.net/imp11/hoffman.html> (дата звернення 20.02.2020)
11. Шевчук О.А., Босак Д.Ю. Міжнародно-правові принципи боротьби з тероризмом. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Юридичні науки*. 2019, вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadcurn_2019_2_11 (дата звернення 20.02.2020).

Shkurat I. V. Legal aspects of international terrorism

The article covers the issues of regulatory aspects of international terrorism, analyzes and summarizes the basic concepts of this issue. Thus, the author realized the purpose of the study, which is to uncover the legal aspects of international terrorism in a modern information-open society.

The study used general scientific and special methods: scientific generalization and systematization – to determine the characteristics of international terrorism; comparative analysis – to compare some aspects of regulatory support in Ukraine and abroad; systematic analysis – to identify the factors behind the development of international terrorism; logical synthesis – to explain the results of the study. The analysis of contemporary global international terrorism has given grounds to emphasize the need for an internationally coordinated work to develop a common concept of “terrorism” and the complex of causes that give rise to it; further development of the basic principles of the fight against terrorism at the international legal level; the effectiveness of the fight against international terrorism is unthinkable without the creation of an international terrorism monitoring system; development of international legal bases for conducting international anti-terrorist operations etc.

It established that effective counter-terrorism is only possible through the joint efforts of all members of the world community. It should be borne in mind that there is already a significant legal basis in the form of numerous international conventions for combating terrorism. These regulations provide for mutual commitments by States to counteract various types and forms of terrorist activity.

It is justified that the leading place in the system of subjects of combating terrorism among the highest bodies of state power in Ukraine is held by the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. It was prove that global terrorism is a negative manifestation of the process of globalization and has become possible due to the development of modern means of communication. Terrorism is a complex, multifaceted phenomenon that has various aspects: legal, psychological, historical, technological, etc.

Key words: terrorism, globalization, legal acts, security, political instability, struggle.

С. П. Явтушенко

здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії
Навчально-наукового інституту економіки, управління,
права та інформаційних технологій
Полтавської державної аграрної академії,
заступник директора з навчально-виховної роботи
Наукового ліцею № 3 Полтавської міської ради

ДЕРЖАВОТВОРЧА ТРАНСФОРМАЦІЯ: ЕКСКУРС В ІСТОРІЮ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ

Нові відносини, зумовлені суспільними, політичними, економічними, культурними змінами, глобалізацією, інформаційною революцією, вимагають революційних змін в освіті, зокрема, в управлінні цією сферою відповідно до розвитку демократії, ринкових відносин. У статті охарактеризовано різні історичні етапи походження та розуміння державного управління освітою «України у складі...» та «України – самостійної держави». Визначено зміст і порівняння сучасного стану державного управління освітньою сферою, що поєднує в собі як інститути, успадковані від радянської адміністративно-командної системи, так і сформовані вже за роки незалежності, які не завжди відповідають стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, а також нові інститути, що формуються в період реформації та модернізації третього тисячоліття. Здійснено короткий ретроспективний експрес розвитку державного управління освітою відповідно до розвитку суспільства і держави. Визначено зміст поняття «державне управління освітою», розкрито питання діяльності органів державного управління освітою в Україні, визначено фактори, що забезпечують успішність управлінської діяльності. Розглядаються базові принципи державного характеру управління системою загальної середньої освіти. Аналізується динаміка та вектор соціально-економічних змін у світі, здійснюється пошук механізму державного управління системою освіти, який би забезпечував рівність у правах та можливостях усіх учасників освітнього процесу. Описується присутність держави в системах управління освітою від первіснообщинного ладу до наших часів. Регламентування відносин у системі освіти забезпечується через формування державної політики в галузі освіти і її закріплення на законодавчому рівні. Метою традиційного державного управління є забезпечення оптимального функціонування об'єкт-суб'єктних компонентів системи освіти. Інноваційне управління передбачає переведення освітньої системи, її змісту та об'єкт-суб'єктного потенціалу на більш високий якісний рівень, забезпечення розвитку та оновлення, відповідності рівня освіти вимогам сучасності. Враховуючи розвиток інноваційних освітніх технологій, розширення можливостей освітнього та інформаційного простору, розглядається етап розвитку державно-громадського управління освітою в Україні.

Ключові слова: освіта, система освіти, управління освіти, державне управління освітою, система управління, державно-громадське управління, державна влада, державна політика, суспільство, історія розвитку освіти.

Постановка проблеми. Реагуючи на виклики часу, система освіти пристосовується до постійних змін. Формування будь-якої системи освіти історичне, воно тісно пов'язане з еволюцією самого суспільства. Певній стадії розвитку суспільства, домінуванню у ньому суспільно-моральних цінностей зазвичай відповідає й певна система освіти та виховання. Глибоке розуміння закономірностей, станів та напрямів удосконалення системи освіти України можливе за умови

застосування історико-філософського підходу, які в своїй сукупності дають можливість розглянути найбільш вагомий прояв розвитку управління та становлення на основі осмислення й усвідомлення історичного досвіду системи освіти.

Водночас однією з вихідних умов сучасного реформування національної освіти є об'єктивна оцінка історичних реалій, виявлення прогресивних і діючих чинників функціонування тих механізмів освітньої галузі, творче вико-

ристання яких сприятиме зростанню освітнього потенціалу суспільства й застереженню від помилок минулого.

Аналіз останніх досліджень. Аналіз вітчизняних і зарубіжних моделей управління розвитком освіти, що розроблені науковцями і практиками в останні роки, свідчить про зацікавленість соціальних інститутів до визначення ролі та місця освіти, її місії в сучасному світі, в економічному і культурному зростанні країни.

Загальні проблеми державного управління сферою освіти в Україні висвітлювали такі дослідники, як І. Зязюн, Г. Єльнікова, В. Корженко, В. Князєв, В. Кремінь, С. Крисюк, В. Луговий, Т. Лукіна, В. Луначек, В. Майборода, С. Майборода, Н. Нижник, Л. Прокопенко та інші.

Мета статті – здійснити ретроспективний аналіз розвитку державного управління освітою в Україні, проаналізувати зміни в суб'єктності організації управління освітою, що відбулися в різні історичні періоди, визначити роль державних органів управління освітою та види їх управління, враховуючи історичні етапи формування країни, акумулювати пріоритетні напрями управління в системі освіти для України сьогодні.

Виклад основного матеріалу. Державне управління освітою – це складне багатогранне явище, яке є історичною формою соціального адміністрування. На його зміст впливають: історичний і політичний досвід нації; національна культура; рівень економічного та суспільно-політичного розвитку держави і суспільства тощо.

Особливість державного управління освітою визначає С. Крисюк у трьох векторах: 1) має владний характер, поширюється на всю систему освіти, реалізується ієрархічно побудованим апаратом, наділеним певними повноваженнями; 2) державне управління – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє матеріалізоване вираження, що здійснюється як цілеспрямований вплив на систему освіти або на її окремі ланки; 3) державне управління діє системно, поєднує функціонування двох складних структур – державного апарату управління освітою і публічних інституцій суспільства та громадськості [1, с. 57–58].

Державне управління освітою розвивається відповідно до розвитку суспільства і держави. Воно перебуває під впливом низки тенденцій і чинників суспільного розвитку. Провідну роль серед них відіграють як процеси зовнішнього середовища (глобалізація, перехід до інформаційного суспільства, демократизація), так і вну-

трішні фактори розвитку управління як сфери людської діяльності [1, с. 63–64]. Державне управління в освіті – це професійна управлінська діяльність, до якої необхідно готуватися.

Враховуючи дослідження Г. Атаманчука [2, с. 56–57], М. Дарманського [3, с. 28], природу і субстанційну специфіку суб'єктів управління, Л. Прокопенко [4] виділяє сім основних видів управління освітою: державне управління; місцеве самоврядування; менеджмент; церковне управління; громадське управління; колективна саморегуляція; сімейне управління.

Взагалі слід акцентувати увагу на працях цього автора, який ґрунтовно дослідив розвиток державної освітньої політики в Україні, в її державному управлінському аспекті [4].

Відповідно до визначених видів управління освітою, враховуючи історичні етапи формування країни, Л. Прокопенко виділяє кілька основних етапів розвитку системи управління освітою в Україні: інституціональний – пов'язаний зі становленням самої освіти як соціального інституту; етап від утворення Давньоруської держави до другої половини XVIII ст.; етап, який охоплює другу половину XVIII – початок XX ст., період УНР та Радянської України (1917–1991 рр), період з серпня 1991 р. по 2016 р. в роки незалежної України.

До цих періодів ми додаємо шостий етап – етап формування «Нової української школи» з орієнтиром на Європейські стандарти освіти в рамках освітньої реформи (з 2016 року по теперішній час).

До формування людини сучасного типу суб'єктами процесів навчання й виховання молодого покоління були всі члени первісної общини, а самі ці процеси мали наслідуваний характер, оскільки реалізовувалися безпосередньо у процесі трудової та побутової діяльності. Завдяки вдосконаленню знарядь праці і засобів виробництва відбувається диференціація однорідного суспільства, зароджуються різні, протилежні за своїми інтересами, верстви населення, а потім і держава [4, с. 38; 5, с. 17–19].

Протягом наступного етапу управління освітою пройшло тривалу еволюцію. З появою християнства і введення державної релігії осередками навчання стають церкви і храми, які давали початкову освіту і займалися підготовкою священників та службовців для держави. За часів могутності держави Київська Русь (IX ст. – XI ст.) долучалася до античної культури і науки, відбулося зближення з країнами Європи.

За Володимира (980–1015), після завершення тривалого процесу перетворення Давньоруської держави на ранньофеодальну монархію, держава разом із православною церквою стають головними суб'єктами освітньої політики, які визначали свої пріоритети. За часів феодальної роздробленості у принципі зберігалася традиційна суб'єктність організації та управління освітою, яка репродукувалася в нових князівствах.

У братських школах вперше запроваджується громадський контроль за навчанням і вихованням. Особливо яскраво демократичні засади управління братськими (козацькими (школи джур), полковничими, січовими) школами відображені у козацькій педагогіці, серед ідеалів якої є виховання вільної й незламної у своїх прагненнях людини, котра повинна, спираючись на вітчизняні традиції громадського й політичного життя, розвивати рідну культуру, економіку, будувати незалежну державу.

Починаючи з 1576 р. в Україні вперше з'явилися національні вищі навчальні заклади: Острозька слов'яно-греко-латинська академія, яка була відкрита князем К. Острозьким та Києво-Могилянська академія (колегія), створена у 1632 р. після злиття Лаврської та Київської братських шкіл.

В українських землях, які ввійшли до складу Великого князівства Литовського, в умовах втрати власної державності, державну освітню функцію фактично перебрала на себе православна церква. Держава практично не втручалася в розвиток освіти [6, с. 5].

Друга половина XVIII ст. – початок третього етапу розвитку управління освітою. Під впливом ідей Просвітництва утверджувалося розуміння значення освіти як потужного чинника зростання могутності держави. Розвиток індустріального суспільства і пов'язані з цим активізація товарно-грошових відносин, зростання торгівлі й промисловості, формування розгалуженого державно-адміністративного апарату абсолютистських монархій породжували необхідність суттєвих коректив державної освітньої політики. З метою забезпечення потреб індустріального суспільства в розширених обсягах підготовки освічених людей, надання їм спеціальної освіти держава посилювала увагу до розвитку всіх ланок освіти.

Органи державного управління з'являються вже в XIV–XV ст. у зв'язку з формуванням централізованих станово-представницьких монархій. Органи ж державного управління освітою

виникають відносно пізно – у XVIII ст., на етапі формування абсолютистських монархій, що зумовлювалося, з одного боку, створенням властивого їм єдиного, ієрархічно побудованого державного апарату, а з іншого – посиленням освітньої функції держави [7, с. 93].

Головний зміст третього етапу саме і складав перехід до загальнодержавних систем освіти та формування системи централізованого управління освітою.

Вперше на державному рівні у 1802 році для управління шкільною освітою створюється Міністерство народної освіти. Видатною є постать В. Каразіна, якому належить ідея створення Міністерства. Для впорядкування діяльності загальноосвітніх закладів Міністерством народної освіти було створено єдиний статут навчальних закладів та опубліковані правила народної освіти.

На Західній Україні, яка у XIX столітті знаходилася у складі Австро-Угорської імперії, на відмінну від Східної України, управління освітою належало Крайовій шкільній раді, яку очолював намісник – вища посадова особа в краї [8].

На четвертому етапі розвитку системи освіти в Україні суттєва зміна відбулась в освіті з проголошенням у 1917 році Української Народної Республіки (УНР).

Саме перша постанова Міністерства Народної Освіти УНР «Про всенародне навчання» від 22 січня 1918 року [9] конкретно закріпила засади освіти. Молода українська держава – УНР, одними із перших своїх державних кроків законодавчо закріпила засади народної освіти, вказала на обов'язковість, рівність, безоплатність, національну спрямованість і загалом на її демократичність. Створена Західноукраїнська Народна Республіка у цей час надавала значної уваги становленню національної школи. Передусім було створено Державний Секретаріат Освіти і Віросповідань, законом «Про основні улаштування шкільництва на Західній Області Української Народної Республіки» передбачалося, що всі школи на цій території стають державними, а вчителі, що у них працюють, – державними урядовцями.

У 30-ті рр. XX ст. в управлінні школами починають домінувати контролюючі функції. Таку вимогу в освіті закріпив наказ Міністерства освіти 1939 р. «Про покращення контролю за роботою шкіл та вчителів та про боротьбу з фактами окомилування в оцінці знань учнів» [10]. Головною функцією такого управління став контроль.

Надмірна централізація управління ЗНЗ не сприяла його розвитку. Така тенденція стала основною проблемою, що привела освіту на рівень відставання від провідних світових країн щодо рівня гуманізації й демократизації управління.

Децентралізація державної влади, подальша демократизація суспільства вимагали змін в управлінні освітою. Реалізація цього завдання являє собою основний зміст п'ятого етапу розвитку управління освітою, в процесі якого відбувається становлення та модернізація національної системи державного управління освітою.

Зі становленням і розвитком незалежності України постало завдання розробки власної державної освітньої політики. Закон України «Про освіту» передбачає, що «державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» [11]. Реалізація державної політики в галузі освіти в Україні покладається на спеціально уповноважений центральний орган державної виконавчої влади в галузі освіти і науки, яким є Міністерство освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковано заклади освіти, Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [2].

Відповідно до Конституції України та нової редакції Закону України «Про освіту» визначається модернізація системи державного управління освітою, що передбачає оптимізацію організаційно-управлінських структур, партнерський рівноправний стиль відносин [6].

У Державній національній програмі «Освіта» (Україна XXI ст.) було визначено стратегічні завдання реформування управління освітою, одне з яких – перехід від державного до державно-громадського управління та чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління [12].

На цей час набувають поширення тенденції щодо психологізації управлінської діяльності та адаптації ефективних технологій управління організацією, школою, поширення менеджменту в освіті.

Шостий період розвитку системи освіти розпочинається з 2016 року. Розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері реформу-

вання загальної середньої освіти «Нова українська школа» (НУШ) на період до 2029 року [13]. Реалізація Концепції передбачає створення умов для реформування загальної середньої освіти з урахуванням досвіду провідних країн світу. Передбачено перехід до 12-річної системи навчання середньої школи із трирічною профільною школою, що матиме академічне або професійне спрямування. Реформується система управління загальною середньою освітою, зокрема, школа отримає право розробляти і впроваджувати власні освітні програми. Також Концепція передбачає стимулювання особистого і професійного зростання педагога, надання йому академічної свободи, матеріального стимулювання, зокрема, шляхом підвищення розрядів у Єдиній тарифній сітці. Наприклад, у вересні 2017 року було ухвалено новий Закон України «Про освіту» [14], який регулює основні засади нової освітньої системи, а у лютому 2018 року Кабінет Міністрів затвердив новий Державний стандарт початкової освіти.

За новим законом місцеві органи влади та самоврядування, а також створені ними органи управління освітою позбавляються повноважень, які вони мали за попереднім Законом «Про освіту» (стаття 14 Закону «Про освіту», стаття 37.3 Закону «Про загальну середню освіту», стаття 19.2 Закону «Про дошкільну освіту»).

Відповідно до Статті 66 нового Закону України «Про освіту» їх повноваження визначені наступним чином: відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності освіти; планують та забезпечують розвиток мережі закладів освіти; мають право засновувати заклади освіти, а також реорганізовувати та ліквідовувати їх; забезпечують рівні умови для розвитку закладів освіти всіх форм власності; забезпечують гуртожитками та/або перевезенням здобувачів профільної середньої та професійно-технічної освіти, які навчаються не за місцем проживання (обласні ради); закріплюють за закладами початкової та базової середньої освіти територію обслуговування (районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад); забезпечують та фінансують підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів початкової та базової середньої освіти і у зворотному напрямку.

Отже, законодавство не передбачає і не заважає місцевим органам створювати відділи, департаменти чи інші структурні підроз-

діли, що будуть опікуватися проблемами розвитку освіти у відповідних областях, районах, містах тощо.

Висновки та пропозиції. Розвиток управління освітою становлять сутність процесу його інституалізації: від сімейної, колективної до державного управління, а згодом і до державно-громадського. У кожний історичний період, коли була можливість будувати власну державу, чи то за гетьманської України, чи то за УНР відроджувалася національна, народна система освіти на засадах рівності та доступності. Отже, за умови власної державної розбудови у різні історичні періоди Україна демонструвала свою здатність створювати систему освіти на рівних, демократичних засадах, що сприяло її розвитку та визнанню серед інших країн. На кожному етапі розвитку державного управління освітою здійснювалися пошуки нових моделей управління освітою, спроби створити сучасну національну школу, побудувати децентралізовану систему освіти, але внаслідок економічної та політичної нестабільності це питання вирішити повною мірою не вдалося. І в кожному періоді є як свої переваги, так і недоліки. Сьогодні, враховуючи розвиток інноваційних освітніх технологій, розширення можливостей освітнього та інформаційного простору, соціалізацію XXI століття, ми знаходимося на етапі розвитку державно-громадського та громадсько-державного управління освітою в Україні, особистісного розвитку, спрямованості до європейського освітнього простору в умовах реформи «Нова українська школа». Подальші наші дослідження будуть спрямовані на пошук оптимальних принципів управління освітою в умовах сучасного світу, враховуючи позитивний світовий історичний державно-управлінський освітній досвід.

Список використаних джерел:

1. Крисюк С.В. Державне управління освітою : навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою». Київ : НАДУ, 2009. 220 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, доп. Москва : Омега-Л, 2004. 584 с.
3. Дарманський М.М. Соціально-педагогічні основи управління освітою в регіоні. Хмельницький : Поділля, 1997. 384 с.
4. Прокопенко Л.Л. Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (IX – поч. XX ст.). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. 488 с.
5. Державне управління : навч. посіб. / За ред А.Ф. Мельник. Київ : Знання-прес, 2003. 343 с.
6. Про Національну доктрину розвитку освіти : указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. №347/2002. *Освіта України*. 2002. 23 квіт.
7. Антология педагогической мысли Древней Руси и Русского государства XIV – XVII вв. / Сост. С.Д. Бабишин, Б.Н. Митюрков. Москва : Педагогика, 1985. 363 с.
8. Левківський М.В. Історія педагогіки: навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2003. 360с.
9. Освіта УНР. Культурне будівництво в Українській РСР 1917–1927. Київ : Наук. думка. С. 420–423.
10. Народное образование в СССР. Сборник нормативных актов / сост. Н.Е. Голубева. Москва : Юрид. лит. 1987. 336 с.
11. Указ Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002 «Про Національну доктрину розвитку освіти». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.1993 року № 896 «Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»)). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/896-93-п>.
13. Концепція «Нової української школи» (2016 р.). URL: <http://osvita.ua/school/52819/>.
14. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145 – VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/>.

Yavtushenko S. P. Government transformation: an excursion in the history of development of state education of Ukraine

New relations caused by social, political, economic, cultural changes, globalization, information revolution, require revolutionary changes in education, in particular in the management of this sphere in accordance with the development of democracy and market relations. The article describes the different historical stages of the origin and understanding of public administration of education "Ukraine as a part of ..." and "Ukraine – an independent state". The content and comparison of the current state of public administration of the educational sphere, which combines both the institutions inherited from the Soviet administrative-command system and formed during the years of independence, which do not always meet the standards of a democratic rule of law with a socially oriented market economy, are determined new, emerging during the third millennium reformation and modernization. A short retrospective excursion of the development of the state management of education in accordance with the development of society and the state has been made. The content of the concept of "state management of education" is defined, the question of activity of bodies of state management of education in Ukraine is revealed, the factors that ensure the success of administrative activity are

determined. Basic principles of the state character of management of the general secondary education system are considered. The dynamics and vector of social and economic changes in the world are analyzed, the mechanism of public administration of the educational system is sought, which would ensure equality in the rights and opportunities of all participants in the educational process. The state's presence in education management systems from the primitive community to our times is described. The regulation of relations in the education system is ensured through the formation of state education policy and its consolidation at the legislative level. The purpose of traditional government is to ensure the optimal functioning of the object-subject components of the education system. Innovative management involves the transfer of the educational system, its content and object-subject potential to a higher quality level, ensuring the development and updating of the educational level to the requirements of the present. Taking into account the development of innovative educational technologies, expanding the possibilities of educational and information space, the stage of development of state – public management of education in Ukraine is considered.

Key words: education, system of education, management of education, public administration of education, system of management, state-public administration, state power, state policy, society, history of education development.

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 368.9.06

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.6>**А. Д. Барзилович**кандидат медичних наук,
директор МЦ Кіндер Клінік

ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Основною метою функціонування інституту страхування виступає захист від непередбачуваних подій, а також усунення наслідків їх впливу на страхувальників. Із кожним роком така практика попередження ризиків у вітчизняній економіці набирає все більших обертів. Не оминає описана тенденція й медичну сферу. Адже в межах полісу, передбаченого медичним страхуванням, відбувається надання переліку послуг у разі настання страхового випадку, що є завжди актуальним, адже хворіють усі. На жаль, сфера медичного страхування в Україні зараз розвинута недостатньо. Насамперед це спричинено недовірою населення до нового виду послуг, а також фінансовим боком цього процесу, оскільки в більшості громадян нашої країни елементарно немає можливості придбати поліс. Усе це вимагає подальшого запровадження реформ для приведення медичного страхування у відповідність до сучасних вимог ринкових відносин, що потребує додаткового висвітлення обраної тематики дослідження.

Отже, в науковій статті висвітлено роль медичного страхування в економічному житті держави, проаналізовано ступінь дослідження обраної тематики. Поряд із цим досліджено етимології категорії медичного страхування, а також його види. Визначено основні проблеми медичного страхування в Україні, а саме: недосконалість законодавчої бази, низький рівень платоспроможності страхувальників, недостатній податковий стимул і низька культура страхування населення. Окрім того, проаналізовано сучасний стан добровільного медичного страхування в Україні, динаміку доходів, отриманих страховиками за договорами страхування життя протягом 2015–2019 років. Визначено динаміку чистих страхових премій за аналогічний період, а також тенденцію чистих страхових виплат за видами страхування. Досліджено напрями реформування галузі медичного страхування відповідно до медичної реформи з описанням конкретних моделей взаємодії учасників на ринку страхування та форми організації добровільного медичного страхування відповідно до Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я. За результатами дослідження сформувано висновки, що сучасний стан фінансування охорони здоров'я України є вкрай недостатнім і не створює передумов для здійснення якісної медичної допомоги в необхідному обсязі, особливо для соціально незахищених верств населення.

Ключові слова: медичне страхування, сфера охорони здоров'я, ринок медичних послуг, добровільне медичне страхування, механізми регулювання.

Постановка проблеми. В останні роки актуальність добровільного медичного страхування значно зросла. І це не дивно, адже урядом обрано курс на поступове зниження питомої ваги медичних послуг за традиційною системою безкоштовної медицини. Загальновідомо, що порівняння якості обслуговування в державних і приватних поліклініках є далеко не на користь перших.

Для розвитку медичного страхування необхідно впроваджувати нові механізми регулювання страхового ринку, розробляти конкретні важелі й методи впливу на ринок, підсилюючи ці напрями дієвою нормативно-правовою базою, яка буде стимулювати розвиток страхового ринку України. Механізми впливу на страховий ринок із боку держави повинні враховувати національні особливості страхового ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У науковій літературі питанням медичного страхування присвячені роботи таких фахівців як: А.Д. Аюшієв, О.В. Врублевська, А.А. Гвозденко, Ф.В. Коніпін, Л.І. Корчевська, Є.В. Кучеренко, А.В. Решетніков тощо.

Мета статті. Метою поданої статті є вивчення та уточнення економічної сутності медичного страхування, його місця в системі страхових відносин; розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму регулювання страхового ринку.

Виклад основного матеріалу. У світовій практиці найбільш поширеними є три основні моделі організації та фінансування медицини: пряме фінансування з державного та місцевих бюджетів, обов'язкове соціальне медичне страхування та медичне страхування на цивільно-договірних засадах [12].

Медичне страхування є особливою організаційною формою страхової діяльності. В Україні воно виступає як форма соціального захисту інтересів населення у сфері охорони здоров'я. Метою медичного страхування є гарантування громадянам отримання медичної допомоги в разі виникнення страхового випадку. Суб'єктами медичного страхування є: громадяни, страхувальник, страхова медична організація, медичний заклад [1].

Медичне страхування ділиться на обов'язкове й добровільне. Обов'язкове медичне страхування функціонує під контролем держави й характеризується безприбутковістю. Водночас добровільне медичне страхування займає провідні позиції на національних страхових ринках [8].

Сьогодні в Україні є два види медичного страхування, обидва у формі добровільного страхування: безперервне страхування здоров'я та страхування здоров'я у разі хвороби [10].

Система надання населенню медичної допомоги має велике значення для забезпечення здоров'я суспільства та національної безпеки. Нинішня система охорони здоров'я має чимало проблем. Розглянемо основні з них:

- для ринку добровільного медичного страхування характерна криза – більшість компаній у цьому сегменті працює на межі рентабельності; добровільне медичне страхування стало сьогодні одним із найбільш збиткових видів страхування;

- для системи охорони здоров'я характерна висока вартість медичних програм;

- недостатня взаємодія страхових компаній та асистентських центрів надання допомо-

ги і, відповідно, проблема контролю за якістю надання послуг страхувальнику;

- Законом України «Про охорону здоров'я» передбачено забезпечення названої галузі бюджетним асигнуванням обсягом не меншим ніж 10% від національного доходу (понад десятирічне існування закону ця норма не була реалізована) [5].

Сьогодні у країні реалізується медична реформа, яка стартувала 1 січня 2018 року. Її основним принципом є поділ медичних послуг на платні й безкоштовні, формування гарантованого пакета послуг та медикаментів. Обов'язкове медичне страхування в Україні поки на стадії розгляду і планується до впровадження у 2020 році.

Згідно з результатами опитування «Індекс Здоров'я. Україна» [6], у 2018 році з 10 194 жителів 24 областей України договори медичного страхування мали 8,8% опитаних, зокрема: прямі договори добровільного медичного страхування (далі – ДМС) зі страховою компанією (як фізичних осіб) – 2,6%; корпоративна страховка від роботодавця – 4,7%; договір страхування від роботодавця чоловіка/дружини – 1,5%.

Раніше сумарне значення не перевищувало 6,5%. Зростання частки застрахованих по ДМС викликане впровадженням медичної реформи й підвищенням цін на лікування й медикаменти. Програми ДМС у кожному конкретному випадку складаються індивідуально, а медичний поліс збирається подібно конструктору. Як правило, договір для фізичної особи містить низку таких пунктів:

- госпіталізація плюс вартість лікарських засобів та утримання;

- амбулаторне лікування, яке може охоплювати консультації фахівців, діагностичні заходи тощо;

- доставка, закупівля ліків;

- виклик «швидкої», транспортування хворого, забезпечення ліками та медичною допомогою;

Кількість зареєстрованих страховиків за 2015–2019 роки щорічно скорочувалась на 9,48% із 385 до 234 компаній на кінець 3-го кварталу 2019 року. Із них компанії страхування життя скорочувались найшвидшими темпами: близько 16 % щорічно. Кількість компаній страхування життя станом на кінець 2017 року становила 33, на кінець 2018 року – 30, на кінець третього кварталу 2019 року – 23. Сьогодні в Україні страхування життя не достатньо розвинене (рисунки 1). Через це співвідношен-

ня доходів від страхування життя та від інших видів страхування становило в середньому за 2015–2019 роки 0,1431%. Водночас щорічний темп росту доходів від реалізації послуг інших, ніж страхування життя, становив за п'ять років 6,23%, доходів від страхування життя – 16,93%, що вказує на певний розвиток ринку страхування життя.

У таблиці 1 представлено динаміку чистих страхових премій за видами страхування життя в Україні у 2015–2019 роках. У структурі страхування життя переважає страхування за іншими договорами накопичувального страхування (55,63% у 2019 році), премії за договорами страхування життя лише на випадок смерті складають 6,03% премій страховальників, премії за іншими договорами – 36,91%.

Абсолютно нерозвиненим є ринок страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника недержавного пенсійного фонду. За такої умови премії в цілому за страхування життя зростали у 2015–2018 роках.

Співвідношення виплати/премії за страхуванням життя в середньому за 2015–2019 роки складало 0,1756, досягши найбільшого значення у 2015 році – 0,2248. У таблиці 2 представлено динаміку чистих страхових виплат за видами страхування життя в Україні у 2015–2019 роках. Варто зазначити, що якщо у 2016 році премії зросли, то виплати скоротились, тоді як у 2017 році премії дещо зросли, а виплати зростали набагато більшими темпами. У 2018 році премії зросли на 34,06%, а виплати – на 26,72%.



Рис. 1. Динаміка доходів від реалізації послуг із видів страхування життя та інших, ніж страхування життя, страховиками України у 2015–2019 роках, грн.

Джерело: [9]

Таблиця 1

Динаміка чистих страхових премій за видами страхування життя в Україні у 2015–2019 роках

Чисті страхові премії (роки/грн.)	2015	2016	2017	2018	2019	Відхилення, +/-
Усього	2 186 585,5	2 754 135,7	2 913 679,6	3 906 151,0	3 293 739,9	1 107 154,4
Темп росту, %		25,96%	5,79%	34,06%	-15,68%	-
За договорами страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника недержавного пенсійного фонду	369,7	336,8	0,0	0,0	0,0	-369,7
За договорами страхування, якими передбачено досягнення застрахованою особою визначеного договором пенсійного віку	19 303,7	19 544,5	27 559,9	44 635,4	46 837,0	27 533,3
За іншими договорами накопичувального страхування	1 363 894,7	1 665 564,9	1 771 424,2	2 187 911,3	1 832 320,3	468 425,6
За договорами страхування життя лише на випадок смерті	140 422,3	329 644,5	136 262,2	198 055,2	198 745,8	58 323,5
За іншими договорами страхування життя	662 595,1	739 045,0	978 433,3	1 475 549,1	1 215 836,8	553 241,7

Джерело: [10]

У 2019 році премії скоротились значно меншими темпами за виплатами. Такі тенденції вказують на ризиковість діяльності. Загалом найбільше виплат припадає за іншими договорами накопичувального страхування (64,39%), за договорами страхування життя лише на випадок смерті (23,64%), за іншими договорами страхування життя (11,85%).

Одним із важливих напрямів реформування сфери охорони здоров'я є запровадження системи обов'язкового медичного страхування. Проте сьогодні ця сфера охорони здоров'я так і залишається недостатньо законодавчо врегульованою [3].

У сфері охорони здоров'я є такі проблеми:

- недостатність механізмів ефективного управління медичною галуззю;
- відсутність належного оцінювання праці лікарів у формі зарплат і премій [2];
- неефективність витрат на охорону здоров'я й нена належний контроль за їх використанням.

Вирішенню цих проблем має передувати розширення сфери обов'язкового медичного страхування.

Для розвитку обов'язкового медичного страхування в Україні насамперед потрібно підготувати як законодавчу, так і матеріальну базу, опрацювати досвід інших країн, урахувати всі переваги й ризики, створити Єдиний державний банк медичного страхування, який буде акумулювати всі надходження та розпоряджатиметься ними [9].

Нова модель фінансування медичних витрат полягає в запровадженні медично-

го страхування без додаткових внесків, введенні гарантованого пакета медичної допомоги – чітко визначеного набору медичних послуг та ліків, право на отримання якого мають усі громадяни України. Процес переходу на нову модель фінансування галузі є поступовим та розрахований на 3 роки з остаточним запровадженням у 2020 році. Аналогічна модель (податки-бюджет-агенція) ефективно діє у Великій Британії, Скандинавських країнах, Італії, Іспанії та Канаді. Запропонована Міністерством охорони здоров'я України реформа не потребує введення додаткових податків і зборів, оскільки страхові внески в Україні передбачені загальною системою оподаткування. Експерти вважають, що запровадження додаткового спеціального збору із заробітної плати чи фонду оплати праці є недоречним в умовах економічної кризи [8]. Національна служба здоров'я України (далі – НСЗУ) виконуватиме роль страховика. Гроші на покриття медичних видатків надходять до цієї агенції з державного бюджету.

Відповідно до «Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я» від 30 листопада 2016 року № 1013-р, нова модель фінансування має базуватись на таких принципах [13]:

- фінансовий захист – недопустимість катастрофічних витрат громадян у разі хвороби чи відмови від отримання необхідної медичної допомоги через неможливість її оплатити в момент отримання;
- універсальність покриття та справедливості доступу до медичної допомоги – забез-

Таблиця 2

**Динаміка чистих страхових виплат за видами страхування життя в Україні
у 2015–2019 роках**

Чисті страхові виплати (роки/грн.)	2015	2016	2017	2018	2019	Відхилення, +/-
Усього	491 559,8	418 330,9	556 288,4	704 921,3	427 355,6	-64 204,2
Темп росту, %		-14,90%	32,98%	26,72%	-39,38%	-
За договорами страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника недержавного пенсійного фонду	6,9	0,6	0,0	0,0	0,0	-6,9
За договорами страхування, якими передбачено досягнення застрахованою особою визначеного договором пенсійного віку	11 715,7	8 352,2	2 684,5	1 293,3	499,1	-11 216,6
За іншими договорами накопичувального страхування	444 205,5	373 791,5	515 868,0	646 856,6	275 157,9	-169 047,6
За договорами страхування життя лише на випадок смерті	3 896,6	4 507,8	3 669,6	4 430,0	101 045,2	97 148,6
За іншими договорами страхування життя	31 735,1	31 678,8	34 066,3	52 341,4	50 653,4	18 918,3

Джерело: [10]

печення доступу до гарантованих державою послуг для всіх, хто їх потребує;

– прозорість і підзвітність – недопустимість застосування корупційних схем, зрозумілість зобов'язань усіх сторін, відкритість у використанні публічних коштів;

– ефективність – максимально висока віддача кожної вкладеної в систему охорони здоров'я бюджетної гривні, краща якість та доступність послуг для пацієнтів, кращі умови роботи та доходи для лікарів;

– вільний вибір – можливість для пацієнта отримати допомогу в тому закладі охорони здоров'я, який найкраще задовольняє його потреби;

– конкуренція постачальників – залучення постачальників усіх форм власності, що ство-

рює мотивацію надавати більш якісні послуги, впроваджувати науково обґрунтовані та економічно ефективні методи роботи, забезпечувати дотримання клінічних протоколів та професійних стандартів;

– передбачуваність обсягу коштів на медичні послуги в державному бюджеті – повноцінне стратегічне планування медичної допомоги та витрат на неї;

– субсидіарність – установлення повноважень щодо фінансування системи охорони здоров'я та надання медичної допомоги на якомога нижчому рівні влади, який дозволяє забезпечити відповідні доступність, належну якість та найкращу можливу економічну ефективність цієї допомоги, а також необхідні для цього ресурси.

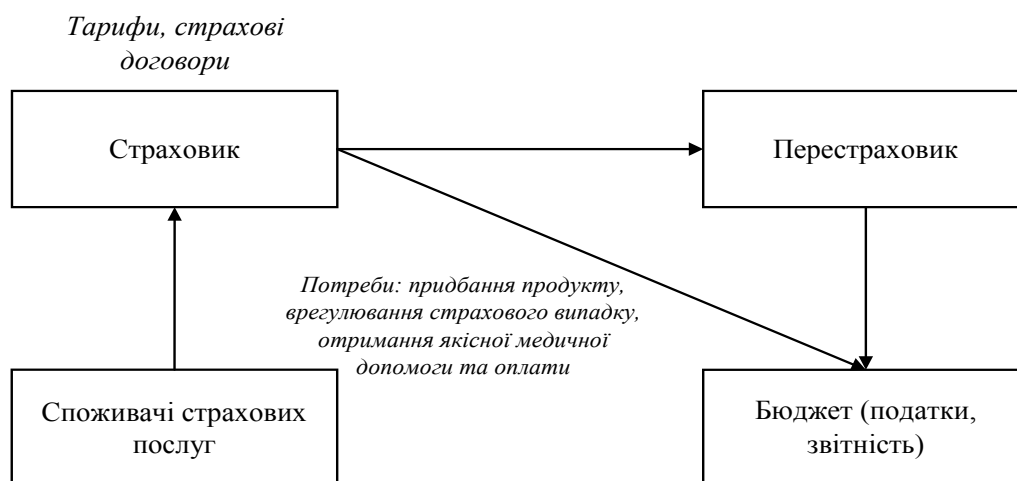


Рис. 2. Схема взаємодії учасників ринку медичного страхування



Рис. 3. Модель обов'язкового медичного страхування згідно з Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я

Джерело: побудовано автором за даними [8, 13]

Схему взаємодії учасників ринку страхування, пацієнтів та НЗСУ відповідно до запланованих реформ наведено на рисунках 2 та 3.

Із метою вирішення проблем щодо розвитку медичного страхування в нашій країні необхідно вжити таких заходів: широко впровадити систему персоніфікованого обліку надання медичної допомоги; визначити розподіл ставок внесків до обов'язкового фонду медичного страхування між роботодавцем і працівником; стимулювати розвиток добровільного медичного страхування з метою забезпечення притоку додаткових коштів до системи охорони здоров'я; стимулювати розвиток методів співфінансування населенням додаткових послуг стаціонарних медичних установ для категорії населення з високими доходами, що збільшуватиме фінансову стійкість медичних установ; розробити стратегію детінізації економіки; запровадити перехід від фінансування щодо постатейного бюджету до фінансування за пролікований випадок і відповідно змінити спосіб обчислення заробітної плати медичного персоналу [4].

Перехід до обов'язкового медичного страхування може здійснюватись за такими етапами:

- розроблення чіткої моделі обов'язкового медичного страхування в Україні та стратегії його запровадження;

- прийняття відповідних законодавчих норм та внесення змін до чинного законодавства для переходу до обов'язкового медичного страхування (визначення основних умов і принципів функціонування системи, встановлення чітких критеріїв до відбору страхових компаній, унесення змін до чинного законодавства, яке регулює сферу охорони здоров'я);

- визначення переліку послуг, які будуть забезпечуватись державою та надаватись безкоштовно всім громадянам;

- запровадження переліку базових медичних послуг, які мають надаватись відповідними закладами застрахованим за обов'язковим медичним страхуванням, та встановлення їхньої вартості;

- визначення податкових пільг для роботодавців, які страхуватимуть своїх працівників за певним видом страхування, і звільнення від оподаткування страхових платежів, що стане істотним кроком до популяризації цього виду страхування;

- на підставі досвіду двох регіонів відпрацювання системи обов'язкового медичного страхування;

- створення системи обов'язкового медичного страхування на рівні всієї країни [7, 11].

Висновки і пропозиції. За результатами дослідження було встановлено, що для вирішення основних проблем необхідно зробити таке: підвищити надійність страхових організацій (у системі як добровільного медичного страхування, так й обов'язкового медичного страхування) шляхом установлення вимог до їх ліцензування згідно з чіткими критеріями; забезпечити надходження коштів у систему добровільного медичного страхування шляхом створення оптимальної системи ціноутворення на медичні послуги; забезпечити контроль за єдиним стандартом для всіх медичних установ; запровадити рейтингування страхових компаній зі страхування життя, що дасть змогу оцінити фізичним особам рівень надійності страховиків. Вирішення основних проблем дозволить: створити умови для повного задоволення потреб населення щодо отримання доступної медичної допомоги; суттєво зменшити навантаження на державний та місцеві бюджети; мінімізувати відсоток тіньової медицини в системі медичного забезпечення.

Список використаної літератури:

1. Антипов В.І. *Страхування в Україні*. Київ, 2008. 78 с.
2. Білик О.І., Качмарчик С.А. Переваги на недоліки введення обов'язкової форми медичного страхування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2013. № 767. С. 270–276.
3. Говорушко Т.А. *Страхові послуги : навч. посіб.* Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 400 с.
4. Дробот Я.В., Борошенко А.М. Проблеми запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні та заходи щодо їх розв'язання. *Фінансовий простір*. 2015. № 2 (18). С. 161–165.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 08.07.2019. URL: <http://rada.gov.ua>. (дата звернення 25.02.2020).
6. Індекс здоров'я. Україна : Офіційний сайт. URL: <http://health-index.com.ua/reports> (дата звернення 25.02.2020).
7. Калініченко О.О. Перспективи впровадження недержавного пенсійного забезпечення та медичного страхування в Україні. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2013. № 1(48). С. 359–362.
8. Кириченко А.В. Медична реформа та запровадження обов'язкового медичного страхування. <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Economica/article/viewFile/11285/9889> (дата звернення 25.02.2020).

9. Міщук І., Віннічук І. Сучасний стан обов'язкового медичного страхування в Україні та шляхи його розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 110–114.
10. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. *Консолідовані звітні дані*. 2020. URL: <https://www.nfp.gov.ua/ua/Konsolidovani-zvitni-dani.html> (дата звернення 15.02.2020).
11. Нікітчина О.В. Обов'язкове медичне страхування: реалії та перспективи. *Економіка. Управління. Інновації. Серія : Економічні науки*. 2016. №1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_1_17 (дата звернення 25.02.2020).
12. Про впровадження медичного соціального страхування. *Офіційний вебпортал Федерації професійних спілок України*. 2017. <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialne-strakhuvannya-i-pensijne-zabezpechennya/12703-pro-vprovadzhennya-medichnogo-sotsialnogo-strakhuvannya.html> (дата звернення 25.02.2020).
13. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я від 30 листопада 2016 р. № 1013-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80> (дата звернення 25.02.2020).

Barzylovych A. D. Economic essence of copper insurance that yoge value for the development of medical services in Ukraine

The main purpose of the Insurance Institute is to protect against unforeseen events, as well as to eliminate the effects of their impact on insurers. Every year, this practice of risk prevention in the domestic economy is gaining momentum. The trend and the medical sphere described do not go beyond. After all, within the policy provided by health insurance, the list of services is provided in the event of an insured event, which is always relevant, because everyone is ill. Unfortunately, health insurance sector in Ukraine is currently underdeveloped. First of all, it is caused by mistrust of the population for a new type of services, as well as the financial side of this process, since most citizens of our country are simply unable to purchase a policy. All this requires further implementation of reforms on the way to bringing health insurance to the modern requirements of market relations, which in turn requires additional coverage of the chosen research topic.

Therefore, the scientific article highlights the role of health insurance in the economic life of the country, analyzed the degree of research of the chosen topic. In addition, the etymology of health insurance category and its types were investigated. The main problems of health insurance in Ukraine are identified, namely: imperfection of the legislative base, low level of solvency of insurers, insufficient tax incentive and low culture of population insurance. In addition, the analysis of the current state of voluntary health insurance in Ukraine, the dynamics of income received by insurers under life insurance contracts during 2015-2019. The dynamics of net insurance premiums for the same period and the trend of net insurance payments by type of insurance are determined. The directions of reforming health insurance industry in accordance with the medical reform are investigated, with the description of concrete models of interaction of participants in the insurance market and the form of organization of voluntary health insurance in accordance with the Concept of Health Care Financing Reform. According to the results of the research, it is concluded that the current state of financing of health care in Ukraine is extremely insufficient and does not create preconditions for providing quality medical care in the necessary volume, especially for socially disadvantaged sections of the population.

Key words: *health insurance, healthcare, health care market, voluntary health insurance, regulatory mechanisms.*

УДК 353.2

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.7>

І. М. Безена

кандидат філософських наук,
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»,
докторант

Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджуються сучасні процеси формування механізмів антикризового управління та стратегій розвитку регіонів та об'єднаних територіальних громад в Україні, які здійснюються в контекстах реформ демократизації та децентралізації. За результатами дослідження визначено надзвичайну актуальність різноманітних сучасних практик, серед яких: формування концептів діяльності в умовах надзвичайних ситуацій та криз; розподіл сфер відповідальності між регіоном та територіальними громадами; партнерську взаємодію органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства; залучення громадськості до організаційних процесів формування стратегії розвитку громади; практики реалізації державної політики на місцевому рівні через бюджетування та інвестування інфраструктурних проєктів тощо.

Зарубіжний досвід із децентралізації, подолання кризових явищ та стратегії розвитку регіонів свідчить про таке: моніторинг процесів, які проходять у регіонах та бачення шляхів упередження криз; активну комунікативну дію, яка спрямована на розвиток, єдність і міцність суспільних норм, цінностей та інституцій; послідовні дії на дотримання основ суспільної демократії через залучення громадян до процесів урядування у громадах; системний вплив на розвиток місцевої демократії та фінансової самодостатності громади; сталий розвиток у підвищенні якості життя людини.

У дослідженні проаналізовано: процеси реформування публічної й суспільної системи у Дніпропетровському регіоні; формування механізмів антикризової діяльності регіональної влади; розкрито нові стратегії розвитку громади через спільну діяльність органів місцевої влади та громадських інституцій; окреслено приклади взаємної співпраці, спрямованої на подолання кризи, та ефективні зрушення в житті громади. Основою публічної діяльності органів влади громади має бути комунікативна дія із суспільними інституціями та громадянами, яка сприятиме розвитку взаємної довіри й відкритості.

За результатами дослідження встановлено, що від активної й системної дії публічних інститутів регіону залежить ефективність антикризових заходів, наявність суспільного спокою й довіри з боку громадян, якість реалізації місцевих інфраструктурних проєктів, позитивні тенденції соціально-економічних зрушень у вирішенні болючих проблем громади. Системність, послідовність дії учасників публічної діяльності впливають на результативність та становлення успішності громади, сприяють позитивним зрушенням для жителів території та формують безпечне життєве середовище.

Ключові слова: кризові явища; громада; регіон; стратегія розвитку; проєкти; самоорганізація населення; взаємодія.

Постановка проблеми. Сучасне національне суспільство перебуває в надзвичайно динамічному стані розвитку. Державна влада об'єктивно передбачає наявність проблем, які можуть бути на національному, регіональному

або місцевому рівні, та тих, які можуть вирішуватись із залученням фінансових і матеріальних ресурсів. Проблеми можуть бути в різних сферах, секторах та середовищах суспільної діяльності, можуть мати різний стан – небезпе-

ки, ризику або кризи. В окресленому стані суспільної діяльності особливого значення набуває питання організаційно-регуляторної діяльності публічної влади та механізмів, які вона застосовує для подолання або упередження некомпортного суспільного стану.

Одним з основних напрямів публічної реформи є розширення шляхів співпраці між місцевою владою, громадськими інститутами та громадянами, яка спрямована на стабілізацію ситуації та подолання проблем соціально-економічного характеру в регіонах країни. Проте постає ключова проблема, яка пов'язана з діяльністю публічних інституцій – підвищення діяльнісної ефективності та пошук нових механізмів місцевої самоорганізації, які будуть спрямовуватись на сталий розвиток громади, підвищення стандартів життя й вирішення спільних соціально-економічних проблем території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем механізмів антикризового управління, реформи регіональної публічної влади, пошуку нових механізмів організаційної діяльності та шляхи розвитку місцевих громад знаходять своє дослідження в науковому середовищі. Окремі аспекти практичної діяльності громади у процесі демократизації та децентралізації досліджують такі науковці: Т. Безверхнюк, І. Сенча, Т. Сивак, М. Іщенко, Г. Шамборовський, Т. Батракова, В. Храпкіна, В. Крикун., С. Ставченко, І. Денисенко, А. Бабиш, С. Серьогін, Є. Бородін, В. Сиченко, Н. Шевченко, К. Романенко тощо.

Мета статті. Автор ставить за мету дослідити сучасні процеси антикризових стратегій та механізмів організаційної діяльності системи публічних інституцій і місцевого самоврядування Дніпропетровщини, яка спрямована на сталий розвиток суспільства та м'яке подолання непростих ситуацій.

Виклад основного матеріалу. У сучасному суспільному просторі, мабуть, потрібно сприймати кризу як закономірний та об'єктивний етап у розвитку, який стимулює потребу в пошуку нової моделі поведінки і стратегії мислення. Особливе значення має те, що процес реагування публічними інститутами громади на кризові виклики актуалізувався в нинішній період глобальної, національної й регіональної проблеми: поширення пандемії коронавірусу як кризи/загрози здоров'ю людини та кризи енергетичної як загрози суспільної та індивідуальної. В окресленому плані актуалізуються

два питання:

1) за яких умов ми сприймаємо подію не як кризу;

2) що належить зробити для розуміння того, які якості потрібно розвивати й навчитися ними користуватися в житті.

У суспільному просторі ми стикаємось із цілою низкою можливих кризових станів у різних сферах діяльності: економічна; політична; соціальна; освітня; у сфері медицини; екологічна; психолого-емоційно-міжособистісн тощо. Тобто кризові явища в суспільстві, які спричинено відносинами публічної влади й населення через соціально-економічні чинники. Науковці визначили, що повноцінний розвиток людини можливий в особистості або суспільства, які мають риси дієвих державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного сектору країни та регіонів, гнучкості, життєздатності, стійкості, дієвої спроможності в нестандартній ситуації тощо. Сталий розвиток та криза в суспільному процесі життєдіяльності завжди виступають антагоністами, а результатом їх протистояння постає етап – поглиблення кризи або вихід на новий рівень розвитку.

Експерти зазначають, що «значне уповільнення темпів зростання доходів населення та фактичного кінцевого споживання домогосподарств <...>, ця тенденція в поєднанні з гостро негативними наслідками суспільно-політичних та воєнних подій <...> значно посилиться і вплине не лише на аспект добробуту, а й на решту показників людського розвитку» [1, с. 16]. Адже людський розвитку як один з основних індикаторів постає ключовим чинником добробуту суспільства та його сталого розвитку й рівня прогресу в різних сферах діяльності на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівні. Оцінюючи ступінь розвитку за окремими регіонами, експерти поділяють їх на 4 групи:

- 1) прогрес;
- 2) розвиток без ознак регресу;
- 3) розвиток із регресом за одним з аспектів;
- 4) розвиток із регресом за двома аспектами.

Зазначене, на нашу думку, визначає пріоритети в діяльності публічних інститутів влади та визначає нагальну суспільну потребу в підвищенні соціальної ефективності їх організаційної роботи.

Органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) гарантують, відповідно до чинного законодавства, управлінську самостійність об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), реалізу-

ють у правотворчій, правозастосовуючій і правореалізуючій публічній діяльності, яка спрямована на сталий розвиток території та комфортні умови життя й діяльності. Адже, як зазначають дослідники, «кризові явища знаходять глибинний прояв саме на рівні територіальних громад» [2, с. 67]. Самостійність та функціонування ОМС залежать від важелів самодостатності й самоврядності, що певною мірою постає проблемою в більшості громад, які не можуть мати повноцінної бази оподаткування, відряхування коштів і самодостатнього місцевого бюджету. Окреслені тенденції впливають на функціональні кризові утворення та розбалансований бюджетний стан, низьку ефективність і розвиток соціально-економічної кризи в регіоні.

Із цієї причини найприйнятнішим для реалізації програми сталого розвитку громади та упередження кризових явищ саме місцевій владі – ОМС та державній виконавчій владі регіону потрібно у сфері економічної діяльності: соціальне партнерство із суб'єктами господарювання, програма підтримки місцевого бізнесу та стратегії розвитку громади. Адже саме активна діяльність має сприяти вдосконаленню управління ОМС, яка суттєво й системно послаблюватиме негативний вплив кризових явищ на регіональну та місцеву економіку. Окреслені тенденції будуть реалізовані на основі відкритості, прозорості, відповідальності, професійності, врахування спільних інтересів та комунікативній дії публічних інституцій громади і громадян.

Тому в ОМС актуалізується режим діяльності, який можна окреслити поняттям «антикризовий менеджмент», визначений упровадженням системи взаємопов'язаних заходів, спрямованих на діяльність із попередження кризових ситуацій або мінімізацію негативних наслідків на початку кризи. Оцінюючи попередні періоди криз у різних суспільствах, зазначаємо особливу важкість таких переломних подій у сферах діяльності людини: політична та економічна нестабільність, яка загострює протиріччя й може призвести до непоправних наслідків (воєн, революцій, суспільного протистояння, зниження рівня життя населення тощо). Унаслідок цього складністю кризових ситуацій стає те, що кожен раз вони проявляються в несподіваних фактах, неповторності за змістом і наслідками. Тому, як правило, тільки саме професійні якості працівників ОМС та публічної влади спроможні вплинути на розвиток кризової ситуації, а ще краще – коли її упередять своїми чіткими, від-

повідальними й системними діями або пом'якшать її наслідки для громадян та суспільства.

Водночас можна окреслити основні причини суспільної кризи:

1) зовнішні (світові тенденції та ситуації: загальна економічна криза, глобальне потепління клімату, криза енергоефективності тощо) і внутрішні (слабка стратегія державного управління, конфлікт суспільно-політичних еліт, низька ефективність державної і регіональної політики тощо);

2) об'єктивні (відсутність інноваційних процесів, застаріла система управління тощо) й суб'єктивні (низький професійний рівень посадових осіб, кулуарні рішення, корупція, низька культура демократії тощо);

3) функціональні (розбалансованість функцій управління, збій в організаційній роботі тощо) й системні (руйнування цілісності управління, волюнтаризм, закритість і непрозорість процедур організаційної діяльності тощо).

Наше національне суспільство поки що перебуває у стані ризиків, які пов'язані з минулим періодом розвитку та рівнем динамічної здатності реально визначати їх наявність й упереджувати наслідки. Таким чином, завдання менеджменту та ОМС – передбачити передумови кризи за допомогою аналізу й не допустити або пом'якшити його розвиток.

Експерти з розгляду антикризової економічної політики зазначають, що вона стане ефективною лише тоді, якщо будуть дотримуватись певні принципи, а також динамічно, системно й ефективно проводитиме політику профілактики або попередження кризових явищ. На думку експертів, принципи державного антикризового управління охоплюють такі позиції:

1) наукове обґрунтування антикризових заходів;

2) правові аспекти організаційної діяльності;

3)) фінансова політика в окресленому аспекті;

4) надання допомоги найбільшим структуруючим підприємствам;

5) пріоритетність соціального захисту населення;

6) запобігання масовим вивільненням працівників;

7) підтримка малого бізнесу й розширення самостійної зайнятості населення [3].

Узагальнивши міжнародний досвід, можна виокремити низку антикризових інструментів у таких сферах суспільної діяльності: пропози-

ції пільгових кредитних ресурсів; стимулювання розвитку малого й середнього бізнесу; створення інвестиційної привабливості та інновацій; підтримка окремих галузей господарювання; податкові важелі впливу тощо.

Отримані результати свідчать, що на регіональному рівні актуалізуються механізми сприяння і стимулювання реалізації різних інфраструктурних проєктів, які сприятимуть ефективному подоланню ознаки кризи в енергетичній сфері громади та можуть реалізовуватись заходи з модернізації транспортної інфраструктури, енергетики (енергозбереження, альтернативні джерела енергії, стратегії розвитку енергоефективності тощо). Саме послідовні та професійні кроки реалізації заходів у різних сферах діяльності на території громади сприятимуть процесам зростання, підвищення конкурентоздатності суб'єктів, забезпечення зайнятості населення. Таким чином, ми підійшли до механізму антикризової діяльності – соціального партнерства суб'єктів на території.

Особливістю соціально-економічних криз на регіональному й місцевому рівні, як правило, є те, що вони тісно пов'язані з ефективністю політики на загальнодержавному рівні та розбалансованістю місцевого бюджету внаслідок викривлень бази оподаткування й диспропорціями нормативного законодавства. У спадок новим ОТГ перейшла стара структура інфраструктури та доходна частина, яка, на жаль, на сучасному етапі не створює позитивних передумов до зміни якості життя й подолання проблем/кризи у сферах життєдіяльності регіону. Підсумовуючи, зазначимо, що в сучасних умовах саме соціальне партнерство має об'єднувати суб'єктів діяльності і проходити за різними векторами співпраці: органи влади – суб'єкти господарювання; суб'єкти господарювання – працівники; жителі – громада тощо.

Наразі останній період у розвитку українського публічного простору характеризується баченням особливої важливості саме технологічних етапів менеджменту у прийнятті ефективного й актуального управлінського рішення. Адже ефективним результатом окресленого організаційного етапу діяльності органів влади постає питання «активних, динамічних і позитивних змін» у соціальних життєвих практиках, спрямованих на покращення рівня життя громадян, «долучення жителів до громадсько-активної співпраці з органами місцевої влади у вирішенні проблем території» [4, с. 199].

Не викликає жодних сумнівів, що ключовими чинниками постають індикатори ефективності суспільних процесів: громадяни, територіальна громада, суб'єкти господарської і громадської діяльності, публічні інституції влади, зовнішні партнери громади, засоби комунікації тощо.

На підтвердження вищезазначеного актуальною є думка, що «моральні світогляди ефективно обмежують волю тоді <...>, коли вони вкорінені в етичне саморозуміння, скріплюючого турботу про власне благополуччя із зацікавленістю у справедливості», та окреслив типи соціального партнерства «інструментальної», «стратегічної» та «комунікативної дії» [5, с. 124]. На нашу думку, сучасний цивілізований світ стимулює зростання суспільної й індивідуальної потреби людини в розширенні життєвих меж відповідальної свободи діяльності, отриманні ефективних результатів життєтворчості та діяльності, яка окреслює перспективи сталого розвитку суспільства без криз.

Продовжуючи дослідження, необхідно зазначити, що з метою консолідованих дій влади та суспільних інститутів об'єднань громадян чинне законодавство України визначає окремі механізми із громадянсько-процесуальних питань: управління державними справами, надання можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення комунікативної гласності, доступності до процесів та прозорості в діяльності зазначених органів [6; 7]. Тому регулярне проведення консультацій влади із громадськістю сприятиме налагодженню взаємодовіри – системного та відкритого діалогу. Таким чином, саме через створення умов для участі громадян у процесах розроблення проєктів рішень із питань суспільно-економічного розвитку держави і громади, реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів тощо.

Узагальнивши сучасні позитивні практики організаційної діяльності у Дніпропетровському регіоні, бачимо, що для будь-якої ОТГ найчастіше виникають проблеми з формуванням стратегії сталого розвитку території. Водночас особливістю є наявність загальносистемних місцевих соціально-економічних проблем: дисбаланс бюджету; відсутність централізованого водопостачання домогосподарств та застарілий технічний стан житлового фонду; зайнятість працездатного населення; впорядкування, розвиток й удосконалення території об'єктів сус-

пільного призначення; утилізація й переробка побутового та виробничого сміття; наявна мережа, технічний стан будівель і робота соціальних об'єктів та місцевої інфраструктури; територіальний ефективний розвиток малого та середнього бізнесу; природоохоронні та екологічно-розвиваючі заходи на території тощо [8, с. 99]. Тому на сучасному етапі конструктивні зусилля ОМС у контекстах реформи з демократизації й децентралізації акцентовано на досягнення самостійності й самодостатності нових ОТГ, які спільно із соціальними партнерами всі зусилля спрямовують на подолання кризових явищ.

Звичайно, органи регіональної та місцевої влади з метою вирішення суспільно-значимих проблем окремих територій уже досягли таких результатів:

- 1) створено об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ), проводяться заходи енергоефективності житлового фонду через реконструкції дахів і мереж життєзабезпечення, благоустрій прибудинкових територій, сміття, обслуговування, своєчасність платежів за послуги тощо;

- 2) розвиток у сільських громадах мережі активу на території, який має концентрувати, організовувати і представляти громадські ініціативи для вирішення суспільних проблем;

- 3) створення громадських інституцій, які зорієнтовані на встановлення кризової проблеми, вивчення її та пошук стратегії вирішення;

- 4) спільна підготовка інфраструктурних проєктів через колективні договори й розглянуті питання;

- 5) створення комунально-приватних підприємств для надання послуг із водопостачання, вивезення побутових відходів, благоустрою, ремонтів тощо [8, с. 99].

В окреслених напрямках постають конкретні позитивні приклади конструктивної співпраці державних, підприємницьких і громадських інституцій, спрямованих на ефективні соціально-економічні зміни у громадах.

Завдяки конкретному соціальному партнерству створено ефективні механізми подолання кризи соціальної інфраструктури й оптимізації інфраструктури громади та через проєктний менеджмент долучились до програм U-Lead в Україні. За три роки ОТГ Дніпропетровщини подали 240 пакетів інвестиційних проєктів: донорами виступили державний, обласний і місцевий бюджети, кошти місцевих громадських інституцій, суб'єктів господарювання та міжна-

родних структур [9]. Місцеві проєкти співучасті охоплюють такі сфери діяльності: стимулювання бізнес-проєктів – виробничі кооперативи й підприємства; реконструкція й будівництво: водогони, дороги, енергоефективність соціальних об'єктів і житлового фонду, благоустрій сміттєзвалищ тощо. Робота продовжується й у 2020 році, адже йде системна реконструкція закладів освіти, медицини та культури. Вищезазначене є прикладом активності депутатів і голови місцевої ради, старости та його громадського активу округу, підтверджують нове значення децентралізації. Паралельно ведеться системний контроль за ефективністю використання ресурсів на визначені проєкти співучасті. Науковці зазначають, що значиме питання «ефективності публічного управління як засобу впливу демократичних суспільств на самих себе» [10, с. 114]. Безперечно, системні дії влади та суб'єктів співучасті дають змогу долати кризові явища у сферах життєдіяльності регіонів та місцевих громад, що позитивно оцінюється жителями території та долається напруга в оцінці ефективності публічної влади.

Окремо необхідно зазначити, що останні події світової кризи, пов'язані з пандемією коронавірусу та діяльністю регіональних інституцій у її попередженні й подоланні. Тут ми розуміємо, що є питання рішень політичних, управлінських, медичних, освітніх, тощо. Але аспект COVID-19 потребує окремого дослідження та оцінки в антикризовому аспекті.

Наприкінці зазначимо, що реалізація механізмів антикризового управління в регіоні піддається також і негативним впливам: зростанням залежності соціально-економічної системи від загального стану розвитку (глобального та національного рівня); комплексність проблем і протиріч, які вимагають мобілізації зусиль суб'єктів; динамічність і низька передбачуваність ефективності змін через проблеми в управлінні інноваційними проєктами; обмеженість ресурсної бази для виходу із кризи в певних галузях соціально-економічної сфери; прорахунки в механізмах стратегічного планування, розуміння проблеми та практики реалізації проєктів, практики застосування SWOT-аналізу та NPEST-аналізу тощо [11, с. 60; 12, с. 104]. Отже, ключовими процесами в окреслених елементах організаційної та ефективної спільної організаційної діяльності державних та господарюючих інституцій є процеси прозорості ефективної комунікації, про що було зазначено вище.

Висновки і пропозиції. Таким чином, отримані результати свідчать, що реформа з демократизації та децентралізації окреслює нові механізми антикризового управління, діяльності і стратегії розвитку територій:

1) необхідно розширити аналітичний блок публічної влади з виявлення кризових проблем, прихованих ресурсів регіону, а також оптимізацію механізмів регулювання систем;

2) недосконалість механізмів громадської участі у процесах вирішення проблем місцевого значення, які стримують формування ефективної демократичної системи управління та соціально-економічний розвиток громади;

3) нерозв'язані проблеми, недоліки поточного управління життєдіяльністю інфраструктури ОТГ;

4) місцевий практичний досвід колективної й комунікативної дії, які стають основним партнерським ресурсом для ефективного розвитку регіону й держави.

Перспективними є подальші розвідки в цьому напрямі на регіональному рівні, спрямовані на антикризові заходи в управлінні освітньою системою та житлово-комунального господарства регіону і громади.

Список використаної літератури:

1. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект : колективна монографія / за ред. Е.М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 356 с. https://www.idss.org.ua/monografii/2016_Lud_rozv_monogr.pdf.
2. Крикун В.Б. Особливості здійснення антикризового управління економікою на рівні місцевого самоврядування. *Право і безпека*. 2010. № 3(35), С. 66–69. file:///C:/Users/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Downloads/Pib_2010_3_16.pdf.
3. Батракова Т.І., Сардак А.О. Механізм реалізації антикризової стратегії держави, антикризові заходи. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Випуск 14. Частина 2. 2015. С. 25–28. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_14/economic_14_2.pdf.
4. Бородін Є.І., Безена І.М., Марк Е. Генсон. Про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування. Науковий збірник*. 2019. № 3(22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
5. Хабермас Ю. Постнаціональна констеляція и будущее демократии. *Логос*. 2005. № 4–5(39). С. 105–145. URL: <http://pavroz.ru/files/habermasdem.pdf>.
6. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. *Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р.* № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Безена І.М. Нові стратегії розвитку територіальної громади як фактор демократизації місцевої влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 31(70). 2020. № 1 С. 97–101. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/1_2020/18.pdf.
9. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. *Сайт Дніпропетровського ЦРМС*. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
10. Habermas J. Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 1996. 631 p. URL: <file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/JrgenHabermasBetweenFactsandNorms.pdf>.
11. Безена І.М. Демократизація публічного управління і інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 3(67), С. 27–32. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/7.pdf.
12. Ставченко С.В. Керування проблемами як різновид превентивних технологій антикризового управління в політиці. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2014, Т. 22. Вип. 24. С. 99–106. URL: [file:///C:/Users/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Downloads/vdufsp_2014_22_24\(1\)_18.pdf](file:///C:/Users/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Downloads/vdufsp_2014_22_24(1)_18.pdf).

Bezena I. M. Formation of anti-crisis management mechanisms at regional level with decentralization

The article is devoted to the research of modern processes of formation of new anti-crisis management mechanisms and strategies of development of regions and local communities in Ukraine, which are carried out in the context of reform on democratization and decentralization. According to the results of the research, it was noted the urgency of various modern practices, including the formation of concepts of activity in emergency situations and crises; division of responsibilities between region and the territorial communities; partnerships between public authorities and civil society institutions; involvement of the public in the organizational processes of forming community development strategy; practices of implementing state policy at the local level through budgeting and investing in infrastructure projects of social and economic development of community, etc.

Foreign experience in decentralization, crisis management and regional development strategies indicates the monitoring the processes of taking place in regions and seeing ways to prevent crises; active communication action aimed at the development, unity and strength of social norms, values and institutions; consistent action on adhering to the foundations of public democracy by engaging citizens in community governance processes; systematic influence on the development of local democracy and financial self-sufficiency of community; sustainable development in improving human quality of life.

The study analyzes the processes of public and social reform in the Dnipropetrovsk region; formation of mechanisms of anti-crisis activity of regional authorities; new strategies for community development, which are discovered through the joint activities of local authorities and public institutions. Examples of mutual cooperation aimed at overcoming the crisis and effective changes in community life are outlined. The basis of public activity of community authorities should be communicative action with public institutions and citizens, which will foster mutual trust and openness.

According to the results of the research, it is determined that the effectiveness and anti-crisis measures, the presence of public peace and trust on the part of citizens, the quality of the implementation of local infrastructure projects, the positive tendencies of socio-economic shifts in solving painful problems of community depend on the active and systematic action of the public institutes of region. Systematic sequence of actions of participants of public activity, affect the effectiveness and development of community success, positive changes in the lives of residents of the territory and a safe living environment.

Key words: crisis phenomena, community, region, development strategy, projects, self-organization of the population, interaction.

Л. В. Бондарева

кандидат наук з державного управління, заступник директора
Департаменту здоров'я Херсонської обласної державної адміністрації,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

ОПТИМІЗАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті досліджено сучасний стан державного управління системою медичної реабілітації в Україні та виокремлено проекти і програми як основні елементи структури механізму державного управління системою медичної реабілітації на регіональному рівні.

Доведено, що сучасна інституційна структура державного забезпечення медичної реабілітації в організаційному плані формується відповідно до адміністративно-територіального поділу й охоплює заклади охорони здоров'я різних рівнів підпорядкування, послуги медичної реабілітації, матеріально-технічну базу, кадри, фінанси та інше. Важлива роль у забезпеченні послугами медичної реабілітації в умовах запровадження державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій належить органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, які, застосовуючи комплекс ухвалених на регіональному рівні рішень чи взятих зобов'язань, мають можливість створювати умови для повернення особи до нормальної життєдіяльності, на профілактику ускладнень та рецидивів захворювань; закладів та установ, які надають послуги медичної реабілітації незалежно від типу та форми власності.

Обґрунтовано доцільність прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному рівні щодо створення загальних умов для організації надання послуг медичної реабілітації за програмою медичних гарантій – автономізації закладу-надавача, отримання ліцензії на провадження діяльності з медичної практики (послуги медичної реабілітації), комп'ютеризації та інформатизації закладу та спеціальних умов – до переліку обладнання, до спеціалізації та кількості фахівців, умов надання послуг, обсягу (специфікації) послуги відповідно до потреб пацієнтів.

Як оптимізаційні інструменти вдосконалення механізму державного управління системою медичної реабілітації запропоновано реалізацію трирічного проекту регіонального розвитку щодо створення центру високоспеціалізованої медичної реабілітації за кошти державного фонду регіонального розвитку та розробку обласної цільової програми медичної реабілітації та соціальної реадптації учасників антитерористичних операцій за прикладом Херсонської області.

Ключові слова: медична реабілітація, система, заклади охорони здоров'я, механізм державного управління, військовослужбовці, медична послуга, програма медичних гарантій.

Постановка проблеми. Сучасні трансформаційні зміни вітчизняної сфери охорони здоров'я потребують удосконалення механізмів у дії державного управління системою медичної реабілітації з урахуванням особливостей реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення. Актуальність дослідження зумовлена як збільшенням кількості осіб, котрі потребують послуг медичної реабілітації, так і соціально-політичними змінами в Україні, котрі призвели до збройного конфлік-

ту та появи нової категорії споживачів послуг медичної реабілітації – військовослужбовців, які отримали поранення під час виконання завдань у зоні операції Об'єднаних сил і травмованого цивільного населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові розвідки та практичну діяльність у межах заявленої теми здійснює чимало вчених, зокрема К. Бабов, І. Берлінець, С. Ветлінський, А. Голяченко, В. Козявкін, Г. Слабкий, О. Соколова, Я. Радиш, О. Яремчук тощо.

Питанням організації медико-психологічної реабілітації осіб, які постраждали внаслідок надзвичайних ситуацій та бойових дій, присвячені роботи К. Бабова, О. Богомолець, І. Пінчук, І. Сисоєнко, В. Стеблюк.

Проте, незважаючи на наукову і практичну цінність опублікованих праць, потребують уточнення інструменти державного управління системою медичної реабілітації на регіональному рівні в умовах реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення.

Метою статті є визначення основних напрямів удосконалення державного управління системою медичної реабілітації на регіональному рівні в умовах запровадження нових механізмів фінансування послуг у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Медична реабілітація – вид медичної допомоги, який надається пацієнтам в амбулаторних або стаціонарних умовах й охоплює систему медичних та інших заходів, спрямованих на відновлення порушених чи втрачених функцій організму особи, на виявлення та активізацію компенсаторних можливостей організму з метою створення умов для повернення особи до нормальної життєдіяльності, профілактики ускладнень та рецидивів захворювань [1; 2].

Медична реабілітація призначається пацієнтам:

- після закінчення гострого періоду захворювання в разі наявності обмежень життєдіяльності;
- з уродженими та спадковими патологічними станами, набутими порушеннями опорно-рухового та мовного апарату, вадами зору та слуху;
- у разі встановлення стійкої непрацездатності (інвалідності).

А. Голяченко, Г. Слабкий, Я. Радиш вважають, що більше половини хворих, які потребують медичної реабілітації, відновлюють порушені психофізіологічні функції в амбулаторіях і поліклініках, а з цього рівня безпосередньо направляються на санаторний етап, звідки повертаються в ті ж амбулаторії та поліклініки для спостереження із застосуванням реабілітаційних заходів [3; 4]. Певна ж частина хворих починає реабілітацію зі стаціонарного етапу, куди вона поступає в гострому періоді, який потребує застосування методів і засобів, якими володіє стаціонар.

Сучасна інституційна структура державного забезпечення медичної реабілітації в організаційному плані формується відповідно до адмі-

ністративно-територіального поділу і охоплює заклади охорони здоров'я різних рівнів підпорядкування, послуги медичної реабілітації, матеріально-технічну базу, кадри, фінанси тощо.

Чинне законодавство визначає систему медичної реабілітації як сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування які, застосовуючи комплекс ухвалених загальнодержавних рішень або рішень на регіональному (місцевому) рівні чи взятих зобов'язань, мають можливість створення умов для повернення особи до нормальної життєдіяльності, на профілактику ускладнень та рецидивів захворювань; закладів та установ, які надають послуги медичної реабілітації незалежно від типу та форми власності [1; 2]. Отже, ми бачимо, що система медичної реабілітації складна та має розгалужену структуру і значну кількість складників. Важлива роль у забезпеченні послугами медичної реабілітації на регіональному рівні належить органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції можуть розробляти та фінансувати регіональні програми медичної реабілітації, програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які надають послуги з медичної реабілітації, зокрема щодо оновлення матеріально-технічної бази, капітального ремонту, реконструкції тощо.

Розбудова системи медичної реабілітації на регіональному рівні потребує подальшого впровадження, вдосконалення й оптимізації управлінських, правових та організаційних механізмів державного управління.

Державне управління системою медичної реабілітації – це комплексний вплив держави (шляхом застосування політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів, практичних заходів, важелів, стимулів) на суб'єкти національної системи охорони здоров'я, котрі здійснюють свою діяльність щодо забезпечення якнайповнішого відновлення (або максимальної компенсації), втрачених унаслідок дії набутих чинників, функцій, здібностей і здатностей індивідуума [5]. Ми погоджуємось із твердженням О. Федорчака, що механізм державного управління – це система, призначена для практичного здійснення державного управління системою медичної реабілітації та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням

[6]. У структурі механізму державного управління системою медичної реабілітації можна виділити такі головні елементи: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення.

Пунктом 4 прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» регламентовано, що з 1 квітня 2020 року реалізація державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій здійснюється відповідно до цього Закону для всіх видів медичної допомоги, зокрема медичної реабілітації [7]. Уповноваженим органом здійснювати фінансування послуг медичної реабілітації в межах програми медичних гарантій визначено Національну службу здоров'я України.

Підготовчий етап до запровадження інноваційного механізму фінансування послуг медичної реабілітації на Херсонщині розпочався ще у 2016 році з ухвалення рішення обласної ради від 18 листопада 2016 року № 283 «Про створення комунального закладу «Обласна лікарня відновного лікування» Херсонської обласної ради шляхом перетворення державного закладу «Відділкова лікарня станції Херсон ДП «Одеська залізниця»». Згідно зі статутною діяльністю закладу основною метою діяльності є організація медичного обслуговування населення, учасників антитерористичної операції (АТО) на сході країни, членів їх сімей, військовослужбовців та осіб, прирівняних до них, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та в період здійснення зазначених заходів операції Об'єднаних сил (ООС), інших категорій осіб, шляхом надання йому медичних послуг (послуг медичної реабілітації) в порядку та обсязі, встановлених законодавством [8].

Оптимізаційним інструментом удосконалення механізму державного управління системою медичної реабілітації на регіональному рівні стала реалізація трирічного проєкту створення на базі закладу Центру високоспеціалізованої медичної реабілітації шляхом унесення зазначеного проєкту до переліку інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, котрі можуть реалізовуватись у 2017, 2018, 2019 роках за кошти державного фон-

ду регіонального розвитку. Реалізація проєкту передбачала реконструкцію приміщень фізіотерапевтичного корпусу та закупівлю реабілітаційно-лікувального обладнання для організації надання послуг медичної реабілітації за кошти державного фонду регіонального розвитку та обласного бюджету на загальну суму 6500,00 тис. грн. (у 2017 році), 15288,0 тис. грн. (у 2018 році), 8406,60 тис. грн. (у 2019 році) [9; 10].

Протягом 2017–2019 років у закладі завдяки реалізації зазначеного проєкту проведено реконструкцію внутрішніх приміщень та комунікацій відділення реабілітації та придбано обладнання для надання послуг механотерапії, фракційної терапії, лазеротерапії, ударно-хвильової терапії, кінезіотерапії, водо- та грязелікування, систему нейром'язової реабілітації.

Порядком реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2020 році передбачено такі окремі пакети послуг медичної реабілітації, за якими може контрахтувати заклади охорони здоров'я Національна служба здоров'я України [11]:

1) медична реабілітація немовлят, які народились передчасно та/або хворими, упродовж перших трьох років життя;

2) медична реабілітація дорослих та дітей від трьох років з ураженням опорно-рухового апарату;

3) медична реабілітація дорослих та дітей від трьох років з ураженням нервової системи. Інші види медичної реабілітації надаються закладами охорони здоров'я, які входять до інших пакетів медичних послуг (наприклад, амбулаторний пакет).

Вимоги до закладів охорони здоров'я/надавачів послуг медичної реабілітації поділяються на загальні та спеціальні. До загальних вимог відносяться: автономізація закладу-надавача (договір укладається з надавачем будь-якої організаційно-правової форми, окрім бюджетної установи; наявність чинної ліцензії на провадження діяльності з медичної практики та ліцензії на провадження діяльності з обігу наркотичних речовин і прекурсорів (за потреби); комп'ютеризація та інформатизація закладу – наявність відповідної медичної інформаційної системи, яку підключено до центральної бази даних Електронної системи охорони здоров'я). Спеціальні вимоги зумовлені умовою надання послуг – амбулаторно та/або стаціонарно; підставою надання послуги – наявність направлення лікаря первинної медичної допо-

моги, з яким укладено декларацію про вибір лікаря, або лікаря-куратора; обсягами послуги (специфікацією) відповідно до потреб пацієнта – первинний огляд та консультація спеціалістами мультидисциплінарної реабілітаційної команди, встановлення реабілітаційного діагнозу за Міжнародною класифікацією функціонування (МКФ) та Міжнародною класифікацією функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків (МКФ-ДП); складання індивідуальної програми реабілітації з оцінкою проблем (категоріальний профіль МКФ та МКФ-ДП) та визначенням SMART-цілей та здійснення контролю за виконанням індивідуальної програми реабілітації з оцінюванням прогресу в досягненні намічених цілей та інші; вимогами до організації надання послуги реабілітації – будівля, доступна для людей з обмеженими фізичними можливостями, згідно з ДБН В.2.2–10:2018 «Заклади охорони здоров'я. Будинки і споруди»; вимогами до спеціалізації та кількості фахівців у закладі-надавачі; вимоги до переліку обладнання тощо.

Необхідним кроком для включення комунального закладу «Обласна лікарня відновного лікування» Херсонської обласної ради до фінансування за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення у 2020 році стало прийняття рішення обласної ради від 18 жовтня 2019 року № 1424 «Про створення комунального некомерційного підприємства «Обласна лікарня відновного лікування» Херсонської обласної ради шляхом перетворення та затвердження статуту, відповідно до якого основним видом медичних послуг, які надає підприємство, є медична та фізична реабілітація військовослужбовців із зони операції Об'єднаних сил, членів їх сімей, дорослого населення міста Херсона та області в умовах реабілітаційного відділення, яке оснащено сучасним обладнанням для надання послуг магнітотерапії, електролікування, ультразвукової терапії, лазеротерапії, ударно-хвильової терапії, тракційно-комп'ютерного витягання, механотерапії, кінезіотерапії, грязе- та парафінолікування та інших видів послуг.

Основним завданням діяльності комунального некомерційного підприємства «Обласна лікарня відновного лікування» Херсонської обласної ради є забезпечення скоординованості елементів системи медичної реабілітації.

Загальними принципами організації надання послуг медичної реабілітації в закладі визначено:

1) орієнтованість на особу, яка потребує реабілітації, розробки, реалізації та коригування індивідуальної програми реабілітації;

2) цілеспрямованість – організація реабілітаційного процесу має бути спрямована на досягнення довго- та короткострокових цілей;

3) вчасність – реабілітація має розпочинатись під час гострого періоду, одразу після стабілізації стану пацієнта індивідуальна реабілітаційна програма має негайно коригуватися за будь-яких змін функціонального стану особи;

4) послідовність – кожний наступний етап реабілітаційного процесу має бути пов'язаний із попереднім етапом та враховувати фактичні функціональні зміни стану особи, яка потребує реабілітації;

5) неперервність – реабілітаційний процес має відбуватись безперервно під час етапів реабілітації з метою максимального використання потенціалу стратегії відновлення;

6) мультидисциплінарність – реабілітаційний процес забезпечується організованою групою фахівців (мультидисциплінарною командою);

7) функціональна спрямованість – реабілітаційні заходи мають на меті досягнення цілей, спрямованих на відновлення, збереження або компенсацію функцій, необхідних для повсякденного функціонування, соціальної та професійної адаптації.

Не менш важливим інструментом удосконалення механізму державного управління системою медичної реабілітації на регіональному рівні є програми. На Херсонщині з метою вдосконалення та повноцінного функціонування системи реабілітації та реадаптації учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпечення їх медичної, фізичної та психологічної реабілітації, соціального захисту рішенням сесії обласної ради від 16 березня 2018 року № 752 прийнято обласну цільову програму медичної реабілітації та соціальної реадаптації учасників антитерористичної операції на період до 2020 року [8].

Пріоритетним завданням програми виокремлено забезпечення медичної, фізичної та психологічної реабілітації в умовах обласних медичних закладів (КЗ «Обласна лікарня відновного лікування» Херсонської обласної ради та КЗ «Херсонський обласний госпіталь інвалідів та ветеранів війни» Херсонської обласної ради), на виконання якого передбачено у 2018 році відкриття та оснащення у КЗ «Обласна лікар-

ня відновного лікування» Херсонської обласної ради реабілітаційного відділення на 30 ліжок для учасників бойових дій у зоні операції Об'єднаних сил; поліпшення матеріально-технічної та лікувально-діагностичної бази вказаних закладів; забезпечення військовослужбовців із зони операції Об'єднаних сил лікарськими засобами, кардіостимуляторами, слуховими апаратами, послугами із зубопротезування та очними протезами; санаторно-курортним лікуванням а також передбачено заходи із працевлаштування демобілізованих військовослужбовців із зони операції Об'єднаних сил. Важливими заходами програми стали психологічна реабілітація демобілізованих військовослужбовців із зони операції Об'єднаних сил та членів сімей загиблих військовослужбовців шляхом організації виїздів психологів у райони для надання негайної допомоги, а також підготовки психологів та соціальних працівників для роботи з учасниками бойових дій у зоні операції Об'єднаних сил та сім'ями загиблих військовослужбовців. Для реалізації зазначених заходів на період дії обласної цільової програми медичної реабілітації та соціальної реабілітації учасників антитерористичної операції на період до 2020 року передбачено загальний обсяг фінансових ресурсів у сумі 41 115,70 тис. грн. за кошти обласного бюджету, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених чинним законодавством [8].

Ураховуючи сучасні процеси трансформаційних змін системи фінансування медичного обслуговування населення, є потреба в підготовці фахівців мультидисциплінарної команди (лікар із фізичної та реабілітаційної медицини, фізичний терапевт, ерготерапевт, лікар-психолог або психотерапевт, асистент фізичного терапевта або ерготерапевта), які висуваються Національною службою здоров'я України до надавачів послуг медичної реабілітації.

Висновки і пропозиції. Досліджено сучасний стан державного управління системою медичної реабілітації на регіональному рівні. Одними з головних елементів структури механізму державного управління системою медичної реабілітації на регіональному рівні виокремлено програми та проекти. Запропоновано оптимізаційні інструменти вдосконалення механізму державного управління системою медичної реабілітації на регіональному рівні в контексті запровадження програми державних гарантій медичного обслуговування населення за прикладом Херсонської області,

до яких належать: реалізація трирічного проекту (2017–2019 роки) регіонального розвитку щодо створення центру високоспеціалізованої медичної реабілітації кошти державного фонду регіонального розвитку та обласна цільова програма медичної реабілітації та соціальної реабілітації учасників антитерористичної операції на період до 2020 року.

Напрямами подальших досліджень у цій сфері можуть бути розробка регіональних цільових програм або внесення змін до активних програм щодо забезпечення закладів надавачів послуг медичної реабілітації фахівцями мультидисциплінарних команд з урахуванням спеціальних вимог програми державних гарантій медичного обслуговування населення.

Список використаної літератури:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України № 2802-XII від 19.11.1992. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. С. 19. Із змінами внесеними згідно з Законом № 421-IX від 20.12.2019 р. (Нормативно-правовий документ ВРУ. Закон). Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
2. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні : Закон України № 2961-IV від 06.10.2005 р. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 2–3. С. 36. Із змінами внесеними згідно з Законом N 2671-VIII від 17.01.2019 р. (Нормативно-правовий документ ВРУ. Закон). Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15#Text>.
3. Голяченко А., Слабкий Г. Організація медичної реабілітації на рівні первинної медико-санітарної допомоги. *Охорона здоров'я*. 2007. № 1. С. 114–115.
4. Радиш Я., Соколова О. Медична реабілітація військовослужбовців як наукова проблема; теоретико-методологічні засади. *Економіка та держава*. 2012. № 3. С. 103–106.
5. Яремчук О. Берлінець І. Проблематика державного управління у сфері медичної реабілітації у процесі трансформування національної системи охорони здоров'я. *Демократичне врядування. Наук. Фах. вид. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України* / за заг. ред. члена-кореспондента НАН України Загорського В. та доцента Ліпенцева А. 2018. № 21. Режим доступу: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk21/index.html.
6. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування: наук. вісн.* Вип. 1. Львів : ЛРІДУ НАДУ

2008. Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
7. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України № 2168-VIII від 19.10.2017 р. / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 31. (Нормативно-правовий документ ВРУ. Закон). Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.
 8. Рішення сесій Херсонської обласної ради. *Херсонська обласна рада – офіційний вебсайт*. Режим доступу: <http://khor.gov.ua/rishennia-sesij-khersonskoi-oblasnoi-rady/>.
 9. Розпорядження Кабінету Міністрів України. *Кабінет Міністрів України – офіційний вебсайт*. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npasearch>.
 10. Розпорядження голови обласної державної адміністрації : *Херсонська обласна державна адміністрація – офіційний вебсайт*. Режим доступу: https://drive.google.com/drive/u/0/folders/0ByDBXdALZHQ_ZUtJTzRjTW85T1U.
 11. Деякі питання реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2020 році : *Постанова Кабінету Міністрів України від 05 лютого 2020 року № 65*. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-realizaciyi-programi-derzhavnih-garantij-medichnogo-obslugovuvannya-t050220>.

Bondareva L. V. Optimization instruments of public administration of medical rehabilitation system at the regional level

The article explores the current state of public administration of medical rehabilitation system in Ukraine and distinguishes projects and programs as the main structure elements of public administration mechanism of medical rehabilitation system at the regional level.

It is proved that present institutional structure of public provision of medical rehabilitation forms by institutional plans accordingly to administrative and territorial division and includes health facilities with different levels of subordination, medical rehabilitation services, physical infrastructure, staff, finances etc. The important role of the provision of medical rehabilitation services in terms of implementation the state guarantees of human medical service of the medical guarantee program belongs to executive branch and local authorities that use the set of decisions made at the regional level or commitments made, have an opportunity to create conditions for return of an individual to the normal life, to prevent of complications and recurrences of the illness; to institutions and organizations that provide medical rehabilitation services regardless of type and ownership.

The expediency of the decisions of executive branch and local authorities at the regional level about the establishment of general conditions for providing medical rehabilitation services by the medical guarantee program – the institution-contract autonomization, obtainment of licenses of the implementation of medical practice activities (medical rehabilitation services), the institution's computerization and informatization – to the list of equipment, specialization and amount of professionals, terms of services, range (specification) of the service due to patients needs is proved.

The implementation of a three-year regional development project to create a center for highly specialized medical rehabilitation at the expense of the State Regional Development Fund and the development of a regional targeted program of medical rehabilitation and social readaptation of participants of the anti-terrorist operation on the example of Kherson region, as optimization tools for improving the mechanism of state management of system of medical rehabilitation.

Key words: *medical rehabilitation, system, health facilities, public administration mechanism, military men, medical service, medical guarantees program.*

О. І. Воронов

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

СПЕЦИФІКА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ КУЛЬТУРОЮ

У статті досліджено вплив специфічних факторів на систему прийняття рішень у сфері публічного управління культурою. Діяльність органів публічної влади у сфері культури розглядається як регулятивна, яка реалізується за допомогою певних управлінських рішень. Зазначається, що система рішень у сфері публічного управління культурою, яка діє в Україні, є інертною, застарілою й нерезультативною за соціальними та економічними показниками. Підкреслено невідповідність більшості нормативно-правових актів у сфері культури сучасним вимогам до процесів формування ефективних управлінських рішень. Визначено, що рішення у сфері культури мають здебільшого централізований характер та приймаються відповідними державними структурами. Доведено, що сфері публічного управління культурою потрібна сучасна концепція прийняття управлінських рішень, яка спирається на принципи ідентичності, плюралізму, конкурентоспроможності.

Проведено аналіз суб'єктів прийняття рішень у сфері публічного управління культурою. Визначено, що ключову роль у системі прийняття рішень суб'єктами публічного управління відіграє вплив зовнішнього та внутрішнього середовища за домінування зовнішнього. Також зазначено, що зовнішнє середовище реалізує дії непрямого та прямого впливу. Підкреслено, що вплив чинників середовища непрямого впливу створює об'єктивні обмеження для процесів прийняття управлінських рішень, а середовище прямого впливу багато в чому є об'єктом управління організаціями сфери культури. Для формування сучасної концепції прийняття рішень у сфері публічного управління культурою пропонується в систему дослідження факторів впливу зовнішнього середовища включити етап фільтрації чинників відповідно до принципу доступності інформації, який дасть змогу сформуувати адекватний набір факторів та значень, які здійснюють вплив на діяльність у сфері культури. Зауважується, що всі фактори впливу зовнішнього середовища потрібно класифікувати не лише як прямі та непрямі, але й за принципом керованості, ієрархічною будовою, джерелами походження, функціональними характеристиками. Пропонується в концепцію прийняття рішень запровадити принцип політичного невторчання. Підкреслено, що під час прийняття рішень у сфері культури потрібно спиратись на дорадчо-консультативні методи та широке залучення громадськості.

Визначено, що одним з основних положень концепції формування та прийняття рішень у сфері публічного управління культурою є обґрунтування взаємозв'язку управлінської стратегії та впливу факторів зовнішнього середовища.

Ключові слова: публічна політика, сфера культури, управлінські рішення, фактори впливу, система, зовнішнє середовище, непрямий вплив, суб'єкти прийняття рішень.

Постановка проблеми. Публічна влада як різновид влади соціальної вважається, зазвичай, засобом реалізації та захисту національно-державних інтересів. Сутність публічної влади зумовлює сутність державної політики як певної соціальної форми реалізації влади. Діяльність органів публічної влади, зокрема у формі політики, покликана визначати роль

і завдання цієї влади у життєво важливих сферах суспільства, стратегічні цілі законодавчих, управлінських, адміністративних заходів, зокрема у сфері культури [1]. Культура є одним із наймогутніших засобів розвитку свідомості сучасної людини. Завдяки культурі в умовах глобалізації та інформаційних війн кожна нація має можливість зберегти власну національну

ідентичність. Тому політика у сфері культури повинна посідати важливе місце серед напрямів діяльності органів державної влади.

Публічне управління регулює культурні процеси за допомогою відповідних рішень з використанням фінансових, економічних, адміністративних і політичних механізмів впливу. У розвинених країнах сформувалась система нормативно-правових актів, які регламентують роботу засобів масової інформації, охорону культурної спадщини, авторських прав у сфері художньої творчості. Законодавчо гарантоване право окремої людини та груп людей на задоволення культурних потреб. Щорічно органи державної влади скеровують значну частину коштів бюджету на підтримку державних установ культури (музеїв, театрів, архівів, бібліотек, сховищ кінофотоматеріалів, консерваторій, концертних залів), охорону й реставрацію пам'яток культури. В Україні не приділяється належної уваги розвитку національної культури, дуже повільно створюються умови для залучення інвестицій у сферу культури, не визначаються чіткі пріоритети її розвитку, які б відповідали викликам сьогодення [2]. Україна ще не визначилась з основними засадами публічної політики у сфері культури. Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів (більше 300 прийнято тільки Верховною Радою), варто зазначити, що публічна політика у сфері культури не відрізняється цілісністю, а управлінські рішення часто мають суперечливий характер [3]. Тому актуальною є проблема розроблення стратегії публічної політики у сфері культури в контексті сучасних соціально-економічних реалій України та відповідної системи прийняття управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На думку К. Гасратян, сучасну політику держави у сфері культури варто розглядати як цілеспрямоване державне втручання в соціокультурні процеси шляхом прийняття певних рішень з метою підтримання культурно-мистецької галузі та розв'язання проблеми доступу до культурного надбання найменш соціально захищених верств населення в умовах переходу до ринкових відносин. Місце й роль культури в житті сучасного українського суспільства висвітлено у працях С. Дрожиної, В. Кременя, М. Михальченка, Ю. Павленка. Дослідження щодо різних аспектів впливу чинника культури на суспільство й державу зробили В. Андрущенко, Ю. Богуцький, І. Дзюба, М. Жулинський,

В. Карлова. Державну політику в царині культури вивчали у своїх працях О. Берегова, О. Гриценко, В. Жидков, К. Соколов, А. Флієр. Застосування рішень органів публічної влади у сфері культури розглядалось А. Мерзляк [4].

Метою статті є дослідження специфіки прийняття рішень у сфері публічного управління культурою.

На відміну від ефективних моделей управління сферою культури, які використовують розвинені держави, в Україні рішення, які стосуються сфери культури, мають здебільшого централізований характер та приймаються відповідними державними структурами. На противагу цьому в західних реаліях просувається принцип децентралізації, а також застосовується досвід управління на основі консультативно-дорадчого підходу, за якого рішення приймають спеціальні ради, фонди, а держава виконує лише координаційну роль.

Нагальним у сучасних умовах є питання розроблення нової концепції прийняття управлінських рішень у сфері культури, яка має ґрунтуватись на: збереженні національної української ідентичності та самобутності; розумінні того, що культура – це найважливіше суспільне благо; вивченні та систематизації провідного досвіду прийняття державних рішень у цій сфері; визнанні плюралізму як принципової умови публічного управління у сфері культури; забезпеченні конкурентоспроможності закладів культури на ринку внутрішніх послуг та українського культурного продукту на зовнішніх ринках; активному упровадженні у сферу культури новітніх інноваційних технологій, зокрема розвитку широкого спектра видів і форм культурно-дозвільної діяльності; оновленні матеріально-технічної та інфраструктурної бази закладів культури; розробленні чітких критеріїв ефективності управлінських рішень у сфері культури [5].

Виклад основного матеріалу. Суб'єктами прийняття рішень у сфері публічного управління культурою є: держава в особі вповноважених органів виконавчої влади; територіальні громади; професійні творчі працівники; керівники, зокрема, музейних, бібліотечних закладів, історико-культурних заповідників, архівних установ; працівники закладів освіти сфери культури; митці, які працюють на засадах мистецького аматорства; працівники культури; заклади культури, а також підприємства, установи та організації всіх форм власності, статuti (положення) яких передбачають про-

вадження діяльності у сфері культури; окремі громадяни, об'єднання громадян, які функціонують у сфері культури. Потрібно зауважити, що рішення з підтримки та утримання місцевої культурної інфраструктури приймається місцевою владою (регіональною та муніципальною) під контролем Міністерства культури. Відповідно до Бюджетного кодексу 2015 року базові культурні послуги забезпечуються та фінансуються через місцеві адміністрації, зокрема, з підтримкою бібліотек, будинків культури, клубів, музеїв, театрів або виставок [6].

В Україні ще зберігається застаріла система органів виконавчої влади на місцях, таких як місцеві державні адміністрації. Хоча вони належать до органів виконавчої влади й відповідають за реалізацію державної політики у сфері культури, контроль із боку вищих органів культури за їх діяльністю відбувається лише декларативно [7]. Ці функції належать відповідним органам місцевого самоврядування, які так само опосередковано здійснюють контроль за управлінням сферою культури регіону. Коли рішення у сфері культури між цими двома місцевими видами органів управління є узгодженими, то управління – ефективне. У разі неузгодженості та конфліктних ситуацій, особливо конфлікту інтересів різних політичних сил, виникають певні перешкоди на шляху прийняття важливих для галузі рішень.

Ефективність рішень у сфері публічного управління культурою визначає вплив факторів зовнішнього та внутрішнього середовища. Під час аналізу зовнішнього середовища сфери культури необхідно зважати на його поділ на два складники: по-перше, на середовище непрямого впливу, з боку якого на сферу культури впливають чинники, які незалежно від рівня публічного управління формують перспективні й поточні умови функціонування; по-друге, на середовище прямого впливу, котре має в собі елемент, пов'язаний із сукупністю прямого та зворотного зв'язку. Значення такого поділу для прийняття рішень у сфері публічного управління зумовлюється таким чином: якщо вплив чинників середовища непрямого впливу створює об'єктивні обмеження сфери управлінських рішень, то середовище прямого впливу багато в чому є об'єктом управління організаціями сфери культури й не лише може, але й повинне розглядатись в аспекті її трансформації відповідно до обраної стратегії й конкретної мети діяльності.

З огляду на важливість отримання достовірної картини ситуації у процесі прийняття рішень суб'єктами публічного управління доцільно в систему дослідження факторів впливу зовнішнього середовища внести етап фільтрації чинників відповідно до принципу доступності інформації. Це дасть змогу сформувати адекватний набір факторів та значень, які здійснюють вплив на діяльність у сфері культури. За умови складності зовнішнього середовища всі фактори впливу потрібно класифікувати не лише як прямі та непрямі, але й за принципом керованості, ієрархічною будовою, джерелами походження, функціональними характеристиками. Крім цього, пропонується розрізняти загальні та специфічні фактори через диференціацію видів економічної діяльності та форми власності, що, на відміну від інших класифікацій, враховує специфіку галузі, зокрема культури й мистецтва [8].

З погляду застосування іноземного досвіду, потрібно зазначити, що найбільш ефективними та визнаними в зарубіжних державах стали «американська» та «британська» моделі публічної культурної політики, які вважаються «ринковими» та полягають у виокремленні конкретних цілей, змісту, характеристик та результатів у сфері культури [9]. У розрізі такої політики реалізується принцип політичного невтручання у прийняття рішень, зокрема тих, які стосуються розподілу фінансових коштів у межах сфери культури. На ґрунті такого підходу була сформована модель управління сферою культури «на відстані витягнутої руки» (“the arms-length principle”), яка передбачає прийняття управлінських рішень у сфері культури за участі різноманітних незалежних інституцій, таких як Національної ради у справах мистецтва (Великобританія), Національного фонду підтримки мистецтва (США).

І. Ігнатченко зазначає, що коли в державах активно впроваджується політика децентралізації, то цей процес поширюється й на сферу культури. Наприклад, у Франції, було засновано регіональні дирекції у справах культури, які підпорядковувались центральним органам влади, а в Данії та Швеції – окремі повноваження у сфері культури, надавалися місцевим органам влади, однак держава залишала за собою право приймати рішення з найважливіших ключових питань. У таких країнах як Австрія, Бельгія, Німеччина, Швейцарія, навпаки, держава здійснює лише незначні координаційні або допоміж-

ні функції в галузі управління сферою культури, а правом приймати рішення у сфері регіональної культурної політики наділені муніципальні адміністрації [10].

Узагальнена модель публічної культурної політики містить у собі такі компоненти: сферу управління – сектори та галузі, які вважають «творчими»; інструменти – засоби регулювання та підтримки сфери культури; інституціональна структура – сукупність інститутів, які регулюють відносини у сфері культури; процес прийняття рішень – спосіб або метод прийняття рішень із питань, які прямо або опосередковано стосуються сфери культури; правила, котрі визначають взаємодію між визначеними компонентами. Основними методами прийняття управлінських рішень у сфері культури розглядаються: консультативно-дорадче прийняття рішень, державна директива, залучення громадськості.

Порівняння систем прийняття рішень органами публічної влади у сфері культури дає змо-

гу констатувати більш вузький спектр використання інструментів державного регулювання сфери культури в Україні та незначний рівень їх реалізації на практиці. В основу систем прийняття рішень у сфері культури європейськими державами покладений розвинений механізм державного фінансування сфери культури шляхом впровадження специфічних податків. Наприклад, податок від торгівлі книжками спрямовується на фінансування літературної діяльності, податок на прибуток нових телеканалів – на підтримку кіноіндустрії й виробництва аудіо- та відеопродукції, податок від театральної й концертної діяльності – на розвиток театрального мистецтва.

Таким чином, з урахуванням розглянутих факторів впливу можна визначити вірогідну структуру концепції прийняття рішень у сфері публічного управління культурою (див. рисунок). Потрібно визначити низку напрямів у сфері публічного управління культурою, реалізація

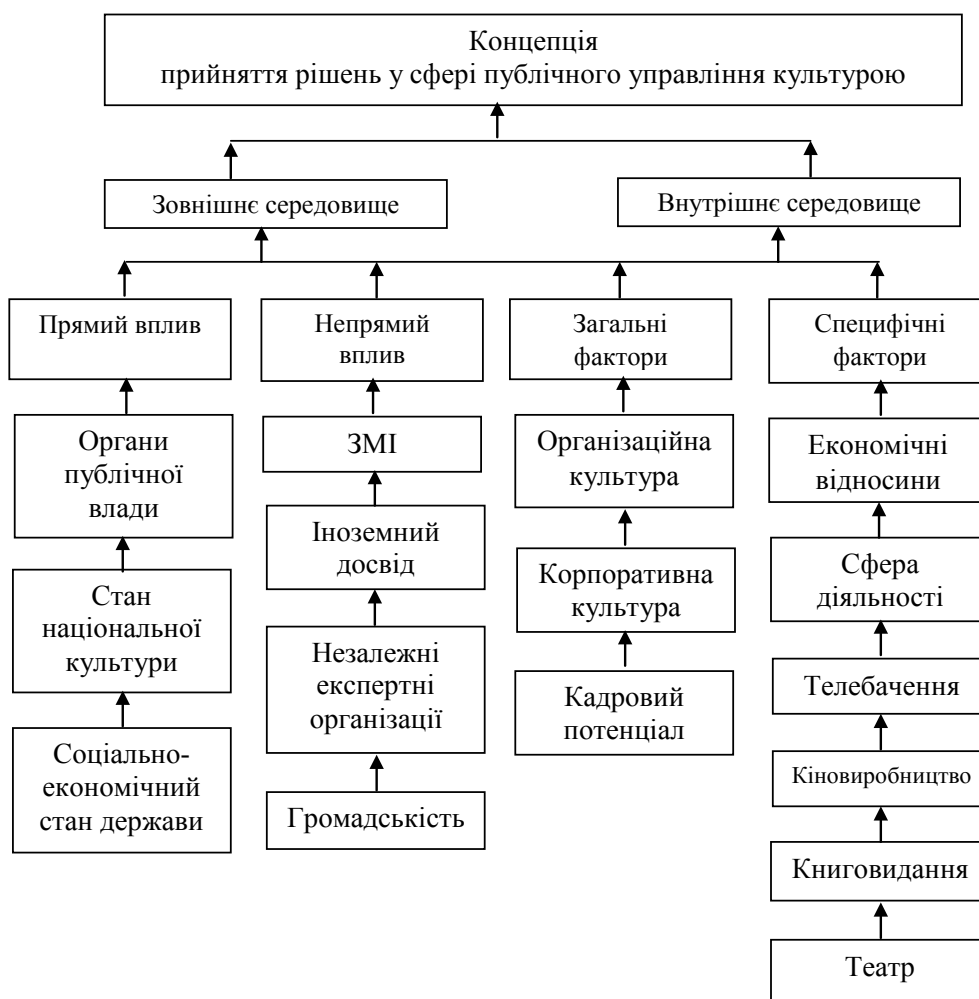


Рис. 1. Структура Концепції прийняття рішень у сфері публічного управління культурою

яких дасть можливість забезпечити формування концепції прийняття рішень.

По-перше, це здійснення заходів з інноваційного перетворення інфраструктури й системи управління сфери культури як базової умови ліквідації неоднорідності забезпечення населення культурними послугами й подолання соціальної нерівності у творчому розвитку громадян, що забезпечує розвиток єдиного культурного та інформаційного простору України. Це також реалізація комплексу заходів, спрямованих на забезпечення адаптації установ культури до ринкових умов.

По-друге, створення єдиної електронної державної бази даних щодо культурної спадщини з метою ефективного контролю її обліку і зберігання, розширення умов доступу громадян до культурних цінностей, створення сприятливих умов для їх наукового використання.

По-третє, вдосконалення механізмів підтримки професійного мистецтва, стимулювання процесів творчості й забезпечення соціального захисту творчих працівників, сприяння розвитку культурних та креативних індустрій.

По-четверте, впровадження грантової підтримки та інших заходів стимулювання діяльності фольклорних колективів і майстрів декоративно-прикладного мистецтва і створення умов для залучення дітей і молоді до зайняття, пов'язаного з народною культурою як інструмент її збереження й розвитку.

По-п'яте, підготовка й реалізація міжнародних проектів й активний розвиток мистецтва України у формі гастролей, конкурсів, виставок, фестивалів і стажувань за кордоном із метою поглиблення інтеграції України у світовий культурний процес і закріплення її позитивного образу за кордоном [11].

Висновки і пропозиції. Сучасний стан публічного управління сферою культури в Україні характеризується трансформаційними процесами та адаптацією до європейських стандартів прийняття управлінських рішень. Найбільш ефективними зарекомендували себе підходи до публічного управління, які втілюють принцип політичного невтручання у прийняття рішень у межах сфери культури, просувається принцип децентралізації, застосовується досвід прийняття рішень на основі консультативно-дорадчого підходу. Вимагає диверсифікації система прийняття рішень щодо фінансування сфери культури в Україні, яка реалізується в основ-

ному лише через бюджети різних рівнів, що є недостатнім. Одним з основних положень концепції формування та прийняття рішень у сфері публічного управління культурою є обґрунтування взаємозв'язку управлінської стратегії та впливу факторів зовнішнього середовища.

Список використаної літератури:

1. Селіванов В. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2002. 724 с.
2. Якимець Ю. Державна політика у сфері культури. *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 6. С. 64–69.
3. Деріга В. Соціальна й гуманітарна політика: навчальний посібник. Миколаїв : вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2012. 152 с.
4. Мерзляк А., Огнатьов Є. Державне управління сферою культури: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. № 1(17). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/4.pdf) (дата звернення 3.04.2020 р.).
5. Борисенко Д. Державна політика в сфері культури: її сутність та особливості реалізації. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 4(59). С. 123–131.
6. Керн Ф. Огляд культурної політики України: Звіт експертів ради Європи. 13–15 березня 2017 року. URL: http://195.78.68.75/mcu/control/publish/article?art_id=245250759 (дата звернення 3.04.2020 р.).
7. Пахлова С. Специфіка публічного управління у сфері культури: український та європейський досвід. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 343–350.
8. Грушина А. Вплив факторів зовнішнього середовища на діяльність підприємств галузі культури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2017. Вип. 24(1). С. 101–106.
9. Кучин С. Особливості державної політики у сфері культури та освіти (соціально-економічний аспект). *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2013. № 2. С. 40–48.
10. Ігнатченко І. Особливості реалізації державної політики України у сфері культури: сучасний стан та світові стандарти. *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_16 (дата звернення 3.04.2020).
11. Черба В. Формування стратегічних механізмів державного управління сферою культури в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=684> (дата звернення 3.04.2020 р.).

Voronov O. I. Specificity of decision making in the field of public management of culture

Specific factors' influence on system of decision making in the field of public management of culture is investigated in the article. Activities of public authorities in field of culture are seen as regulatory and implemented through certain managerial decisions. It is noted that system of decisions in the field of public management of culture existing in Ukraine is inert, outdated and not effective in social and economic indicators. The lack of conformity of the majority of normative legal acts in field of culture with modern requirements to processes of formation of effective management decisions is emphasized. It has been determined that decisions in field of culture are mostly centralized and made by relevant state structures. It is proved that the field of public management of culture requires a modern concept of managerial decision making, which is based on the principles of identity, pluralism and competitiveness.

The analysis of decision-makers in the field of public management of culture has been carried out. It is determined that influence of external and internal environment when external is dominating, plays a key role in decision-making system by public administration entity. It is also noted that external environment implements the effects of indirect and direct influence. It is emphasized that the influence of factors of indirect influence creates objective constraints for decision-making processes, and the environment of direct influence is largely the object of management of cultural organizations. In order to formulate a modern concept of decision making in the field of public management of culture, it is proposed to include into system of investigation of environmental factors a stage of filtering factors according to the principle of availability of information, which will allow to form an adequate set of factors and values that influence the activity in the sphere of culture. It is noted that all factors of environmental impact should be classified not only as direct and indirect, but also on the principle of controllability, hierarchical structure, sources of origin, functional characteristics. It is proposed to introduce the principle of political non-interference in the concept of decision-making. It is emphasized that cultural decision-making should be based on advisory and counseling methods and broad public involvement.

It is determined that one of the main provisions of the concept of formation and decision making in the field of public management of culture is to justify the relationship between management strategy and the influence of external environmental factors.

Key words: public policy, field of culture, managerial decisions, factors of influence, system, external environment, indirect influence, decision-makers.

Н. В. Грицяк

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри реклами та зв'язків з громадськістю
Інституту журналістики
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ ЧИ ЦИФРОВА ДИКТАТУРА: РИЗИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті доведено, що питання широкого використання інструментів електронної демократії потребує врахування ризиків щодо можливостей використання владою маніпулятивних технологій формування громадської думки шляхом насаджування позитивних чи негативних емоцій/оцінок, що несе в собі загрозу формування цифрової диктатури. Запобіжником таких процесів має бути медіаграмотність широких верств населення, активність представників професійного та експертного середовища, а також реальна, а не віртуальна, участь громадян у політиці та управлінні.

Така універсальна проблема для всіх форм демократії як брак довіри до влади також набуває віртуалізації, оскільки і досягнення, і недоліки в роботі влади вимірюються рівнем емоційного задоволення, що часто залежить від якості текстів на сторінках політиків та посадовців, а також органів влади в соціальних мережах. Віртуальна діяльність сприяє формуванню позитивної репутації як політика чи посадовця, так і органу влади, який він представляє. Але при цьому надає простір для обговорення як журналістам, громадським діячам, пересічним громадянам, так і заангажованим, часто анонімним авторам, що уможливорює поширення фейків. Тому така діяльність часто спонукає політиків та посадовців шукати способи підвищення власної популярності в маркетингових.

Проте, цифровізація суспільно-політичного життя може створювати загрози і для внутрішнього демократичного розвитку країни. Про можливі ризики та загрози використання комп'ютерних технологій та контролю Інтернету владою неодноразово зазначали зарубіжні та вітчизняні науковці. Пропонуємо таке визначення: «цифрова диктатура» – це монополія влади над ключовими електронними засобами масової комунікації з метою контролю політичного поля шляхом поширення вигідної та блокування критичної (невигідної для влади) інформації. Інструментами цифрової диктатури є маніпулятивні маркетингові технології та широке використання ботів у соціальних мережах. Сприятливими умовами для формування цифрової диктатури є переважаючий патерналістський суспільства, де панує споживацька мотивація, над громадянським, а також низький рівень медіаграмотності населення.

Ключові слова: ефективність влади, довіра до влади, електронна взаємодія, електронні комунікації, інформаційний простір.

Постановка проблеми. Сучасний політичний дискурс усе частіше продукує аргументи та нав'язує висновок про більшу ефективність диктатури як способу управління, яку представляють в образі «ефективної влади», «сильної руки», «єдиноможливого способу наведення порядку» та навіть механізму досягнення справедливості. Такий підхід, особливо в умовах перманентних криз, на жаль, подобається споживацькому суспільству. Панування телебачення та соціальних мереж часто призводять до руйнації ключової засади демократії, а саме – участі громадян в управлінні, коли реальна участь перетворюється на віртуальну.

Відповідно до звіту міжнародної правозахисної організації Freedom House «Свобода в мережі 2017 р.» уряди всіх країн світу використовують маніпуляційні технології в інтернеті, що підриває принципи демократії. Щодо України, з 2014 р. відзначається погіршення рівня свободи Інтернету, який визначено як частково вільний («partly free»). Підкреслюється, що «в соціальних мережах поширенням явищем стали маніпуляції з контентом, які здійснювались як українськими, так і російськими інтернет-тролями, й українська влада використовувала конфлікт, який триває, для виправдання дедалі більшого втручання у свободу Інтернету». Авторами цих

технологій, включно із залученням державних медіа і пропаганди, фейкових облікових записів і фейкових новин щодо виборів, вважають Китай і Росію. Наприклад, у Twitter 60% російськомовних облікових записів можуть бути ботами, на противагу 39% англомовних. Саме вони розповсюджують більшість твітів щодо НАТО у країнах Балтії та Польщі, намагаючись маніпулювати громадською думкою [2, с. 296–297].

Наслідком стає поступове посилення авторитарності режиму правління через управління інформацією, котра набуває маніпулятивного змісту. Саме ці процеси створюють загрози демократичному розвитку суспільства та держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми використання цифрових технологій для утвердження демократії та залучення громадськості до вироблення політики досліджували Ч. Армстронг, Ю. Гарлан, С. Коулман, Д. Латроп, Д. Робінсон, Л. Рума, Е. Фелтен, С. Шахт, Д. Шулер тощо. Вони також знайшли відображення у працях вітчизняних дослідників А. Баровської, А. Башук, С. Петряєва, Г. Почепцова, Є. Романенка, С. Соловйова, О. Твердохліба, В. Фурашева та багатьох інших.

Про потенційні можливості електронної взаємодії влади і громадян як інструменту демократії участі висловлювались багато вчених і практиків державного управління. Так, на думку Є. Романенка, «в умовах розвитку інформаційного суспільства комунікативна сутність державної політики зводиться до реалізації «електронної демократії»» [6, с. 68]. Тобто нової форми взаємодії громадян із владою за допомогою інтернету з метою захисту основних демократичних цінностей. Проте реальні механізми захисту цих цінностей все більшою мірою визначає віртуальний простір.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є обґрунтувати важливість врахування ризиків у процесі використання електронної демократії як механізму політичної взаємодії.

Виклад основного матеріалу. «Управляти інформаційними й комунікаційними потоками намагалися у всі часи, але особливого значення, а відповідно формування нових професійних контурів, ця діяльність набуває в інформаційному суспільстві, чому сприяють перманентні інформаційні революції. У цьому контексті доцільно говорити не про ЗМІ (засоби масової інформації), які охоплюють друковані мас-медіа (пресу), радіо й телебачення, а про ЗМК (засоби масової комунікації), які охоплюють інтернет, мобільний та супутниковий зв'язок, крім

того – кіно, рекламу, різні види пропаганди, легку музику, масову літературу» [2, с. 220].

«Останнім часом значно посилюється вплив соціальних мереж на суспільно-політичні процеси як інструментів мобілізації електорату та каналів онлайн комунікації громадян із посадовцями, які ведуть свої сторінки в найпопулярніших мережах – Twitter і Facebook» [2, с. 288]. Г. Почепцов зазначає, що «завдяки соціальним мережам рейтингові дописувачі можуть впливати на прийняття рішень високопосадовцями, останні ж реалізують іміджеві завдання, а також мають можливість підготувати громадську думку до певних дій і рішень та/або перевірити реакцію користувачів на них, що складає підґрунтя роботи спіндоктора, основні завдання якої в інформаційно-комунікаційній сфері прогнозування реакцій, оцінок; підготовка очікувань щодо події; зміна її сприйняття» [4, с. 82].

Така універсальна проблема для всіх форм демократії як брак довіри до влади також набуває віртуалізації, оскільки і досягнення, і недоліки в роботі влади вимірюються рівнем емоційного задоволення, що часто залежить від якості текстів на сторінках політиків та посадовців, а також органів влади в соціальних мережах. Віртуальна діяльність сприяє формуванню позитивної репутації як політика чи посадовця, так і органу влади, який він представляє. Але водночас надає простір для обговорення як журналістам, громадським діячам, пересічним громадянам, так і заангажованим, часто анонімним авторам, що уможливорює поширення фейків. Тому така діяльність часто спонукає політиків та посадовців шукати способи підвищення власної популярності маркетологів.

«Вибір соціальних мереж як інструменту систематичних комунікацій з громадськістю – перший крок формування довіри до влади. Кількість фоловерів (від англ. *follower* – послідовник, шанувальник) в цьому разі конвертується в соціальний і політичний статус. І за популярність онлайн готові платити, звертаючись до відповідних SMM-компаній, які підвищують кількість фоловерів переважно за рахунок ботів і фейкових акаунтів. <...> Політичні боти (автоматизовані облікові записи) як технологія маніпуляції в інтернеті, котра впливає на внутрішню й зовнішню політику, використовується урядами більшості розвинених країн. Так, за даними The Economist, Д. Трамп збільшив кількість підписників після виборів на 225%, налічуючи станом на листопад 2017 р. 42,4 млн підписників, впевнено обігнавши багатьох своїх політичних

опонентів і посівши 21-у позицію серед найпопулярніших користувачів. Водночас лише 47% підписників – реальні користувачі, тоді як у його попередника серед 97 млн – 78% реальних людей. Компанії, які займаються на українському ринку «сірим» маркетингом у соціальних мережах, стверджують, що український сегмент Facebook може налічувати лише 50% реальних користувачів, тобто близько 5 млн акаунтів можуть бути фейковими або ботами, й найбільша їх кількість саме в політиків – не менше 50% від загальної кількості підписників і друзів (станом на листопад 2017)» [2, с. 295–296].

А. Башук формулює такі завдання, які реалізують соціальні мережі як комунікаційний інструмент державної влади: «вплив на формування порядку денного; популяризація цінностей, ідей, діяльності; донесення свого бачення актуальних питань і подій; формування позитивного іміджу державної влади та її представників; вплив на ідентифікаційний базис користувачів; залучення аудиторії до державних справ і політичного життя країни; підготовка громадської думки до певних дій і рішень; перевірка реакції користувачів на владні дії та рішення; локалізація протестного настрою користувачів; моніторинг громадської думки» [2, с. 300].

О. Твердохліб звертає увагу на ще одну проблему, котра справляє негативний вплив на стан і поведінку людини, – це «синдром інформаційної втоми, який є наслідком її об'єктивної неспроможності досягнути та опрацювати великі обсяги інформації. <...> Проявами цього синдрому можуть бути: блокування аналітичного потенціалу індивіда, слабка концентрація уваги, постійні, зазвичай непродуктивні, пошуки додаткової інформації, підвищена тривожність і безсоння, сумніви у прийнятті рішень» [7, с. 136]. Проте більшість науковців схиляються до необхідності використання соціальних мереж як засобу комунікації влади із громадянами.

Інформаційний простір завжди був ареною політичної боротьби та впливав як на внутрішню, так і на зовнішню політику. Більше того, успішність зовнішніх агресивних стратегій будь-якої країни в сучасному світі цілком залежить від міри її присутності в інформаційному полі супротивника, тому інформаційно-технологічна потужність країни значною мірою визначає її мілітарні можливості. «Процеси діджиталізації на цьому етапі розвиваються настільки стрімко, що це призводить до утворення єдиного інформаційного простору. Загалом це позитивно для людства, позаяк стрімкий обмін економічною,

технічною, політичною інформацією дає змогу людству стрімко розвиватись. Проте створення цифрового суспільства потенційно може призвести до виникнення великомасштабних катастроф. Саме негативні прояви цифрового суспільства породили таке поняття як «інформаційна війна», що нині стала загрозою безпеці людства» [8, с. 69].

Але цифровізація суспільно-політичного життя може створювати загрози і для внутрішнього демократичного розвитку країни. Про можливі ризики та загрози використання комп'ютерних технологій та контролю інтернету владою неодноразово зазначали зарубіжні та вітчизняні науковці.

Так, японський теоретик інформаційного суспільства Й. Масуда у праці «Комп'ютопія» зазначав наявність суворої альтернативи, яка виникла перед цивілізацією – вибором між «двома різко контрастуючими моделями майбутнього»: між «Комп'ютопією», тобто насправді правовим, демократичним, інформаційним суспільством, та «автоматизованою державою». Науковець шукав тлумачення в історії виникнення технологій, позаяк упродовж перших років комп'ютери (а згодом і мережі) використовувались спочатку військовими, безпечними та іншими структурами. Водночас подібна ситуація, на думку вченого, загрожувала «зазіханням на індивідуальну самотність та кризою підконтрольності...» [3, с. 39].

Вітчизняні вчені наголошують на тому, що «найстрашніші із прогнозів футуролога мають змогу реалізуватись у сучасній КНР. 14.06.2014 р. Державна рада Китаю оприлюднила документ, іменований «Проект плану зі створення системи соціального кредиту довіри, 2014–2020 рр.», з метою формування рейтингу благонадійності жителів КНР [8, с. 31–32]. <...> У 2016 р. Державна рада КНР оновила документ «Механізми попередження та покарання людей, схильних до порушень», яким передбачено санкції для власників недостатніх рейтингів: заборона працювати в державних установах; відмова в соціальному забезпеченні; більш ретельний огляд на митниці; обмеження на заняття керівних посад у харчовій та фармацевтичній промисловості; відмова в авіаквитках та спальному місці в нічних потягах; відмова в номерах у готелях та ресторанах преміального класу; заборона на навчання дітей у дорогих приватних школах» [8, с. 33–34].

«Цифрова диктатура» – термін, який з «легкої руки» журналістів США став назвою проекту

системи соціального кредитування КНР, має цілком логічні аргументи для вживання. Тут доречно пригадати шість базових характеристик тоталітаризму, що сформулював К. Фрідріх у своїй роботі «Природа тоталітаризму» (1954): офіційна ідеологія, котра претендує на охоплення всіх аспектів людського існування та орієнтується на досягнення споконвічних цілей, наприклад, на генерацію досконалого суспільства; масова партія, що зливається з державною бюрократичною організацією; монополія партії влади над ефективними засобами комунікації; зосередження в руках партії й держави усіх засобів збройного насильства; централізоване керівництво та контроль над економікою; система тоталітарної поліцейської влади [8, с. 34–35].

І. Костенко зауважує: «Антиутопія англійського письменника Джорджа Орвелла «1984» – з телеекраном і відеокамерою, яку не можна вимкнути, для цілодобового стеження за людьми – стала для мене символом тоталітарного суспільства, де всі слідкують за всіма. Термін «орвелліанство» та фраза «Старший Брат пильнує за тобою!» почала означати будь-який акт спостереження, який сприймається як насильницький. Термінологія роману й сьогодні є актуальною під час обговорення питання співвідношення приватності й державної безпеки» [8, с. 69]. Автор наголошує, що «сьогодні людству потрібно навчитись обачливо користуватись можливостями, які надає нам інформаційне суспільство технічний прогрес узагалі, щоб не дати можливість скористатися його досягненнями аморальним і відверто кримінальним особистостям. Але ми стоїмо лише на порозі усвідомлення того, який потенціал мають технічні інновації для суспільства». Дослідник маніпулятивних технологій із використанням інформації Леонідас Донскіс наголошує, що скандал та історія Е. Сноудена яскраво свідчать, що маніпулювання масовою свідомістю – це лише видима верхівка айсбергу. Набагато глибше лежать щоразу глобальніший соціальний контроль та масовий нагляд – вони показують, що сталося з політикою, яку стрімко випереджають сучасні технології [8, с. 70].

Вищесказане дозволяє запропонувати таке визначення: цифрова диктатура – це монополія влади над ключовими електронними засобами масової комунікації з метою контролю політичного поля шляхом поширення вигідної та блокування критичної (невигідної для влади) інформації. Інструментами цифрової дик-

татури є маніпулятивні маркетингові технології та широке використання ботів у соціальних мережах. Сприятливими умовами для формування цифрової диктатури є переважання патерналістського суспільства, де панує споживацька мотивація, над громадянським, а також низький рівень медіаграмотності населення.

У період криз та конфліктів посилюються ризики формування цифрової диктатури. Так, на думку А. Башук, «в умовах військових конфліктів державна влада завжди намагається управляти новинами, які наділяються пропагандистською місією. Проте контроль над журналами та інформацією (який виражається в

1) організації єдиного центру виток інформації – від прес-служби Міністерства оборони України;

2) недопущенні українських журналістів у зону бойових дій, засудження тих, хто там побував;

3) цензуруванні інформації – применшення втрат, замовчування правди про умови служби;

4) а також масована реклама щодо служби в армії) у медіатизованому ХХІ ст. не дає очікуваного результату, як це було, наприклад, під час висвітлення Фолклендського конфлікту урядом М. Тетчер» [2, с. 233].

Зменшення ризиків цифрової диктатури прямо пов'язане з наявністю політичної волі та сильного парламентського і громадського контролю за діяльністю влади. У цьому контексті корисним, на нашу думку, є досвід країн-членів ЄС.

Так, «діяльність комунікативних підрозділів органів державної влади у країнах ЄС позначається такими тенденціями:

1) розвиток формальних правил, які регулюють процес практичного впровадження політики чи «простого» поширення інформації органів влади, що відрізняє її від ангажованої, політизованої комунікації;

2) створення окремої структурної одиниці або певного механізму координації комунікативних зусиль органів влади, адже «неузгоджена політика несе високі ризики дублювання, неефективного витрачання коштів, низького рівня якості послуг, труднощів у досягненні цілей і, в кінцевому рахунку, зниження здатності управляти»» [1, с. 3–4].

Унормування використання комп'ютерних технологій в Україні ще потребує свого вдосконалення. Так, автори проєкту закону України «Про електронні комунікації» (від 05.02.2020 р.) підкреслюють, що регуляторні дії держави мають

ґрунтуватися на прозорих та послідовних цілях комунікаційної політики й бути надійними та передбачуваними для надавачів електронних комунікаційних послуг та користувачів. Електронні комунікації як базовий технічний складник інформаційної сфери є основою функціонування та розвитку інформаційного суспільства в Україні, цифрової трансформації всіх сфер життєдіяльності особистості, суспільства та держави на базі використання інформаційно-комп'ютерних та інших технологій [5].

Як свідчить європейська практика, найкращим чином такі регуляторні дії держави забезпечуються регуляторним органом, але за певних умов:

– порядок створення, функції та процедури прийняття рішень регулятора визначаються законом і прописуються таким чином, що унеможливають (або зводять до мінімуму) політичні втручання та протекціонізм;

– повноваження регуляторного органу є чітко прописаними, для запобігання дискримінації постачальників послуг чи користувачів;

– у своїй діяльності регуляторний орган має дотримуватись принципу технологічної нейтральності [5].

Чинна в Україні законодавча база у сфері електронних комунікацій формувалась понад 15 років тому та не відповідає сучасним потребам динамічного розвитку сфери та вимогам суспільства. Закон України «Про електронні комунікації» визначатиме правову основу діяльності у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектру, а також встановлюватиме повноваження держави щодо управління та регулювання діяльності у сфері електронних комунікацій, а також права, обов'язки та засади відповідальності фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у цій діяльності або користуються електронними комунікаційними послугами [5].

Висновки і пропозиції. Отже, питання широкого використання інструментів електро-

ної демократії потребує врахування ризиків щодо можливостей використання владою маніпулятивних технологій формування громадської думки шляхом насаджування позитивних чи негативних емоцій/оцінок, що несе в собі загрозу формування цифрової диктатури. Запобіжником таких процесів має бути медіаграмотність широких верств населення, активність представників професійного та експертного середовища, а також реальна, а не віртуальна, участь громадян у політиці та управлінні.

Список використаної літератури:

1. Баровська А. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2014. 72 с.
2. Башук А. Комунікаційні стратегії державної влади в умовах інформаційного суспільства : монографія. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня «Рута», 2019. 584 с.
3. Масуда Й. Комп'ютопія ; [пер. з англ. В. Ляха]. *Філософська і соціологічна думка*. 1993. № 6. С. 36–50.
4. Почепцов Г. Коммуникативные технологии двадцатого века. Київ : Ваклер, 2000. 352 с.
5. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА до проекту Закону України «Про електронні комунікації» від 05.02.2020 р. Режим доступу: http://W1.C1.RADA.GOV.UA/PLS/ZWEB2/WEBPROC4_1?ID=&PF3511=68059.
6. Романенко Є. Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НАДУ, 2014. 400 с.
7. Твердохліб О. Інформаційна політика України: концептуальні засади становлення та перспективи розвитку : монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2019. 240 с.
8. Теоретико-правові основи формування та розвитку інформаційного суспільства: матеріали науково-практичної конференції. 29 листопада 2017 р., м. Київ. / упоряд. : В. Фурашев, С. Петряев. Київ : Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» Вид-во «Політехніка». 2017. 225 с.

Grytsiak N. V. Electronic democracy or digital dictatorship: risks for Ukraine

The article proves that the issue of widespread use of e-democracy tools requires taking into account the risks regarding the possibility of the government using manipulative technologies of public opinion formation by instilling positive or negative emotions/assessments, which threatens the formation of digital dictatorship. The prevention of such processes should be media literacy of the general population, the activity of representatives of the professional and expert community, as well as real, not virtual, citizen participation in politics and governance.

Such a universal problem for all forms of democracy as lack of trust in government is also becoming virtualized, as both achievements and shortcomings in government are measured by the level of emotional satisfaction, which often depends on the quality of texts on the pages of politicians and officials. Virtual activity contributes to the formation of a positive reputation as a politician or official,

and the authority he represents. But at the same time it provides space for discussion for journalists, public figures, ordinary citizens, and biased, often anonymous authors, which allows the spread of fakes. Therefore, such activities often encourage politicians and officials to look for ways to increase their own popularity among marketers.

The digitalization of socio-political life can also pose a threat to the country's internal democratic development. The possible risks and threats of the use of computer technology and control of the Internet by the authorities have been repeatedly pointed out by foreign and domestic scientists. We propose the following definition: "digital dictatorship" is a monopoly of power over key electronic media in order to control the political field by disseminating profitable and blocking critical (unprofitable) information. The tools of the digital dictatorship are manipulative marketing technologies and the widespread use of bots on social networks. Favourable conditions for the formation of a digital dictatorship are the predominance of a paternalistic society, where consumer motivation prevails over civil, as well as a low level of media literacy of the population.

Key words: *power efficiency, trust in power, electronic interaction, electronic communications, information space.*

М. В. Долгіхаспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ОПТИМІЗАЦІЯ ІНСТРУМЕНТІВ ВПЛИВУ НА СУСПІЛЬСТВО ТА ПРОФЕСІЙНІ КАДРИ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Система охорони здоров'я будь-якої країни має відповідати певним універсальним критеріям: ієрархічна будова; налагоджені управлінські комунікації між суб'єктами та об'єктами управління. Водночас система охорони здоров'я країни повинна враховувати особливості стану здоров'я населення, його схильність до захворюваності, певні ментальні особливості харчування, способу життя й комунікацій людей, які проживають у цій країні. Усе це в комплексі дає можливість для побудови оптимальної системи охорони здоров'я.

Нова система охорони здоров'я під дією чітко розробленої комплексної стратегії реформ має бути соціально спрямована, пацієнт-орієнтована й економічно стійка. Проблема попередньої реформи є те, що значної кількості нюансів вітчизняної системи охорони здоров'я України не було враховано. Тому під час проведення оновленої реформи необхідно врахувати й виправити наявні недоліки.

Для міського й сільського населення медична допомога здійснюється за децю різними алгоритмами, які зумовлені територіальними особливостями проживання українського населення. Провідним у схемі-алгоритмі є те, що не можна у процесі реформи знищувати відповідні ланки, всі вони мають чітко функціонувати, тоді система медичного забезпечення буде виконувати покладені на неї функції. У зв'язку з цим реформування має вдосконалювати кожен ланку, пристосовувати її до сучасних реалій і технологій, а не ліквідовувати.

Ураховуючи, що вітчизняна економіка поступово інтегрується в глобальне геоекономічне середовище, необхідно зазначити й те, що українські медичні послуги, котрі надаються вітчизняними медично-профілактичними й санаторними закладами, є з багатьох позицій конкурентними на світовому ринку медичних послуг. Тому доцільним є також на державному рівні проводити активну політику поінформування через закордонні державні представництва й відповідні заходи, через Торгово-промислову палату та її канали комунікації, через державні ЗМІ, рекламу, промоушн, представницьку й виставкову діяльність на закордонних ринках щодо медично-профілактичного обслуговування в Україні. На наш погляд, це суттєвий нереалізований потенціал України, що істотно збільшить її показники експорту послуг у сучасних світових господарських процесах.

Ключові слова: система охорони здоров'я, реформування системи охорони здоров'я, кадри системи охорони здоров'я, державне управління системою охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Створення державних соціальних і медичних інститутів є складним та багатоаспектним завданням держави, яка націлена на їх оптимальний розвиток із метою підтримання на відповідному високому рівні.

Україна на сучасному етапі розвитку вирішує низку складних соціально-економічних проблем, котрі загострились унаслідок зволікання структурних реформ в економіці й соціальній сфері. Особливо це стосується системи охорони здоров'я, яка тривалий час залишається майже незмінною й нездатна забезпечити надання громадянам послуг високої якості.

Позитивні зрушення в галузі можливі за умов проведення стратегічно виважених реформ у ній, оснащення лікувально-профілактичних закладів сучасним обладнанням, забезпечення медичного персоналу якісними освітніми програмами, адекватною заробітною платою, переорієнтацією державного управління на вирішення системної проблеми залишкового принципу фінансування галузі.

У зв'язку з цим нагальним стає питання формування та запровадження нової концепції розвитку системи охорони здоров'я і приведення її у відповідність із міжнародними стандартами

якості медичної допомоги, що потребує належного наукового обґрунтування й розробки дієвих механізмів державного управління галуззю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На сьогодні проблеми реформування та розвитку системи охорони здоров'я аналізують політологи, юристи, економісти, фінансисти, фахівці з державного управління. Так, розв'язанню проблем реформування системи охорони здоров'я, механізмам державного управління реформуванням медичної сфери займалися М. Білинська, О. Вашев, Я. Зима, Д. Карамішев, О. Павленко, О. Прокопчук, І. Рожкова, В. Рудий, Я. Радиш тощо.

Водночас нині відсутні системні розробки проблеми оптимізації інструментів впливу на суспільство та професійні кадри системи охорони здоров'я України.

Метою статті є системний аналіз проблеми оптимізації інструментів впливу на суспільство та професійні кадри системи охорони здоров'я України.

Виклад основного матеріалу. Система охорони здоров'я будь-якої країни має відповідати певним універсальним критеріям: ієрархічна будова; налагоджені управлінські комунікації між суб'єктами та об'єктами управління. Водночас система охорони здоров'я країни повинна враховувати особливості стану здоров'я населення, його схильність до захворюваності, певні ментальні особливості харчування, способу життя й комунікацій людей, які проживають у цій країні. Усе це в комплексі дає можливість для побудови оптимальної системи охорони здоров'я.

Нова система охорони здоров'я під дією чітко розробленої комплексної стратегії реформ має бути соціально спрямована, пацієнт-орієнтована й економічно стійка. Проблемами попередньої реформи є те, що значної кількості нюансів вітчизняної системи охорони здоров'я України не було враховано. Тому під час проведення оновленої реформи необхідно врахувати й виправити наявні недоліки.

Так, найбільш нагальною проблемою для всіх пацієнтів України є наявність довгих черг, неможливість отримати оперативно консультацію, враховуючи незбалансованість й іноді несумісність різних ІТ-програм і засобів комунікації – швидко зареєструватись до лікаря. Тому, на наш погляд, необхідно впровадити до чинної структури первинної ланки додаткових чергових терапевтів, а для сімейних лікарів та терапевтів, котрі обслуговують певну ділянку також

виділити 10–15% робочого часу на такі види консультацій. Це значною мірою знизить негатив від недолугостей системи медичного обслуговування первинної ланки [1].

Ще однією болючою проблемою для населення України є виклик невідкладної швидкої допомоги. Це вимагає необхідності збільшення фінансування на швидку медичну допомогу, особливо в сільській місцевості. Тільки збільшення штату бригад швидкої медичної допомоги та забезпечення їх сучасними реанімобілями з відповідним технічним і фармацевтичним оснащенням зможе вирішити це проблемне питання. Україна потребує хоча б 1-го автомобіля з медичною бригадою на 1 000 жителів [2].

Перші дві проблеми зумовлені значною мірою тим, що суттєво зменшується кількість лікарів, багато з них – працюючі пенсіонери, тому для виправлення цієї негативної тенденції доцільним було б збільшення кількості бюджетних місць під час навчання на лікарів. Водночас у школах ні в якому разі не можна скорочувати такі дисципліни як біологія, фізика, хімія – ці дисципліни є базовими для подальшого високорозвиненого функціонування сучасної особистості, особливо у сферах медицини, фармакології, біоінженерії, досліджень природи матеріалів, механіки, робототехніки, програмування, космосу тощо. Крім того, потребують осучаснення й підходи до навчання в медичних університетах студентів за більш прогресивними програмами, з активізацією обміном студентами із провідними університетами світу, із практикою на сучасному обладнанні.

Також престижність лікарської праці необхідно підтримати достойною зарплатою та соціальним пакетом, насамперед, для сільських територій і депресивних індустріальних територій. Досить актуальною є проблема покращення юридичного й фізичного захисту лікарів, особливо тих, які працюють на невідкладній швидкій допомозі (потребують фізичного захисту), або робить складні й важкі операції (потребують юридичного захисту). Тому необхідно впровадити страхування таких медичних працівників.

Сімейні лікарі вносять дисбаланс, загальмовують професійне надання послуг, часто, коли пацієнт довго чекає на послугу в черзі або поки сімейний лікар з'ясує, водночас не знає, як вилікувати пацієнта, то хвороба переходить у хронічний, важковиліковний стан. Тому необхідні чіткі протоколи й більш оперативні та прогресивні системи діагностики хвороб сімейними

лікарями та терапевтами. Крім того, абсурдом є обов'язковість іти спочатку до терапевта, якщо є очевидна потреба в допомозі хірурга, пульмонолога чи отоларинголога. Необхідно повернути медичну реформу від процедур і бюрократії до швидкого вирішення проблем людей. Сучасні ІТ-технології можуть автоматизовано повідомляти, якщо це цікаво сімейному лікарю, до кого і з якою проблемою звертався приписаний до нього пацієнт, але сучасного медичного «кріпацтва» точно не має бути [3].

Суттєвим недоопрацюванням є відсутність в Україні залучення ефективних державних і приватних страхових компаній до повноцінного й результативного функціонування в системі охорони здоров'я. Так, наявні податки і платежі фізичних осіб в Україні не персоніфіковані, тому стимулів показувати «білу» зарплату в Україні немає й ринку медичного страхування немає по суті. Тобто відсутність персонального рахунку для власного пенсійного фонду, медичного фонду, фонду з тимчасового безробіття – зумовлюють відсутність відповідних інститутів та системи захисту громадян України, а надія на державні функції в цій сфері, як показує практика, не оправдовує себе, ні щодо якості, ні щодо компенсації на лікування. Найбільш розвинена й ефективна медицина діє саме в тих країнах, де такий індивідуалізований підхід функціонує (країни ЄС, США, Канада, Японія, Сінгапур) разом із відповідальним ринком медичних страхових організацій. Для України з її корупційними ризиками необхідно дуже виважено підійти до цього питання, враховуючи всі можливі ризики (непорядності грошоутримувачів, інфляції, відсутності практики у вітчизняних страхових організацій у цій сфері, нерозвиненості вітчизняних фондового й фінансового ринків тощо) [4–5]. Крім того, на наш погляд, на початковому етапі було б доцільним запустити державну медичну страхову компанію (фонд) із виділенням рахунком для цього фонду медичної допомоги, акумулювавши індивідуалізовані кошти тільки на спеціальних рахунках в НБУ або в державних банках. Пенсіонери й діти до повноліття мають отримувати на свій рахунок від держави певну гарантовану суму. Таким чином, поступово можна запустити цей механізм медичного страхування, коли пацієнт (громадянин України), сплачуючи чесно податки, отримує конкретні кошти на захист свого здоров'я і здоров'я членів своєї родини. Страхові ж організації зацікавлені в тому, щоб їх клієнти не стали пацієнтами,

тому покращиться профілактика хвороб, вони активізують діагностику й більш здоровий спосіб життя, а в разі настання хвороби – в медичних страхових організацій є потреба найшвидшими й найефективнішими методами вилікувати пацієнта. Зазначимо, що на сьогодні багато лікарів, навпаки, будуть лікувати, приписувати потрібні й непотрібні ліки й процедури, поки пацієнт не витратить усі кошти.

Наступним елементом, який необхідно покращити в Україні, є якість ліків. Страхова медицина також зацікавлена буде швидко виліковувати пацієнтів високоякісними та інноваційними препаратами. Тому на рівні держави цієї миті необхідно забезпечити прозорі канали закупівлі ліків і препаратів, відслідковувати системи логістики й реалізації під час закупок для зниження рівня корупції в цій сфері. Але стратегічно потрібно, щоб лікарі й медичні страхові організації були зацікавлені у швидкому одужанні пацієнта та в низькій захворюваності населення. Це дійсно найбільш ефективні інструменти для витіснення фальсифікату й контрафактної лікарської продукції з ринку фармацевтики України.

Чинна система охорони здоров'я в Україні є «закритою корпорацією» для суспільства з менеджерами, які продукують сумнівні, декларативні, а іноді й безглузді реформи. Це зумовлює вдосконалення контролю суспільства й територіальних громад щодо діяльності Міністерства охорони здоров'я та регіональних управлінь системи охорони здоров'я. Необхідно забезпечити завдяки громадському контролю максимальну прозорість рішень, їх логічність із відповідною стратегією та цільовими і проміжними показниками; посилити індивідуальну відповідальність державних службовців із відслідковуванням їх коефіцієнта корисної дії [1].

Загалом система академіка Семашка потребує деякого вдосконалення, оптимізації та цифровізації, але вона враховувала національні, ментальні, кліматичні, соціально-економічні умови життя населення країн колишнього СРСР, тому у свій час суттєво підвищила рівень життя населення. Цієї миті, за деякими експертними оцінками, ця система, її оптимізований і підлаштований варіант під англосаксонські традиції успішно запроваджується у США. Його особливість полягає в тому, що сучасні медичні послуги мають надаватись великими медичними корпораціями, коли сімейний лікар/терапевт, спеціалізований лікар, лікарня, де проводяться

операції та одужують пацієнти, діагностичний центр, науково-дослідні лабораторії, адміністрація – все поєднано в одній багатофункціональній і пристосованій для цього будівлі. Таким чином оптимізуються витрати й управління, все концентрується в одному місці, що зручно як для пацієнтів, так і для лікарів. Більша концентрація лікарів інтелектуалізує і пришвидшує надання медичних послуг; більша концентрація в одному місці медсестер і медбрів – покращує сервіс й оперативність допоміжних послуг. Водночас суттєво обмежується й оптимізується наявність адміністративного персоналу.

Цікавим є й дослідження світового лідера в консультуванні компанії "McKinse". Так, за її даними є надійне клінічне підтвердження того, що потік травматологічних хворих, необхідний для забезпечення високої якості обслуговування, створюється в мінімальному населенні регіону на рівні 2–3 млн чоловік. Для ефективної роботи відділення невідкладної кардіології відповідними послугами повинні бути охоплені близько 500 тис. осіб. Результати цих та подібних досліджень, проведених іншими експертними групами, свідчать на користь регіонального підходу до розробки стратегії розвитку систем

охорони здоров'я незалежно від наявності офіційних геополітичних кордонів регіону [6].

Робимо висновок, що все одно під час планування системи охорони здоров'я чи будівництві лікарні – потрібно враховувати кількість ліжок-місць, чи у приватній медицині (англосаксонський підхід), чи в державній (система академіка Семашка). Оптимально вибрана структура, місце й підходи до надання послуг надалі суттєво знизять непродуктивні витрати й забезпечать якісні медичні послуги. Ураховуючи це, представляємо нижче авторську схему структури повноцінної, дієвої й комплексної системи надання медичних послуг в Україні (рис. 1).

Для міського й сільського населення медична допомога здійснюється за дещо різними алгоритмами, які зумовлені територіальними особливостями проживання українського населення. Провідним у схемі-алгоритмі є те, що не можна у процесі реформи знищувати відповідні ланки, всі вони мають чітко функціонувати, тоді система медичного забезпечення буде виконувати покладені на неї функції. У зв'язку з цим реформування має вдосконалювати кожну ланку, пристосовувати її до сучасних реалій і технологій, а не ліквідовувати.



Рис. 1. Авторська схема-алгоритм структури надання оптимального охоплення й забезпечення медичними послугами населення в Україні

Висновки і пропозиції. Враховуючи те, що вітчизняна економіка поступово інтегрується у глобальне геоекономічне середовище, необхідно зазначити й те, що українські медичні послуги, які надаються вітчизняними медично-профілакторними й санаторними закладами, є з багатьох позицій конкурентними на світовому ринку медичних послуг. Тому доцільним є також на державному рівні проводити активну політику поінформування через закордонні державні представництва й відповідні заходи, через Торгово-промислову палату та її канали комунікації, через державні ЗМІ, рекламу, промоушн, представницьку й виставкову діяльність на закордонних ринках щодо медично-профілакторного обслуговування в Україні. На наш погляд, це суттєвий нереалізований потенціал України, який суттєво збільшить її показники експорту послуг у сучасних світових господарських процесах.

Список використаної літератури:

1. Вашев О., Вашева А., Іванова Л. Сучасні тенденції політики змін надання медичної допомоги в країнах ЄС. *Публічне управління XXI століття: традиції та інновації* : зб. тез XVII Міжнар. наук. конгресу, 27 квітня 2017 р. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. С. 295–298.
2. Прокопчук О., Павленко О. Шляхи подолання демографічної та медичної кризи в Україні через систему сучасного реформування. *Новості медицини і фармації*. 2015. № 9(542). С. 26–30. URL: <http://www.mif-ua.com/archive/article/41023>.
3. Редзюк Є. Еволюція впливу фондових бірж на соціально-економічне середовище світу. *Економічний Часопис-XXI. Інститут суспільної трансформації: науковий журнал*. 2013. № 3–4(1). С. 10–13.
4. Редзюк Є. Шляхи покращення інтеграції ринку цінних паперів України до світових фінансово-інвестиційних процесів. *«Економіст»* : Інститут економіки та прогнозування НАН України. 2014. № 7(333). С. 21–25.
5. Редзюк Є. Вплив економічних процесів і державного регулювання на розвиток фондової біржі. *Дослідження міжнародної економіки: збірник наукових праць Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України*. 2011. Випуск № 4(69). С. 76–88.
6. Система здравоохранения: стратегии развития. *The McKinsey Quarterly*. URL: <http://vestnikmckinsey.ru/healthcare-and-pharmaceuticals/sistema-zdravookhraneniya-strategii-razvitiya>.

Dolhikh M. V. Optimizing social and professional impact tools health care personnel in Ukraine

Health care system of any country has to meet certain universal criteria: hierarchical structure; well-established management communications between subjects and objects of management. In doing so, health care system of the country must take into account the peculiarities of the state of health of the population, its tendency to morbidity, certain mental features of nutrition, lifestyle and communication of people living in this country. All this, in combination, makes it possible to build an optimal health care system.

The new health care system must be socially focused, patient-centered and cost-effective under a well-designed comprehensive reform strategy. The problems with the previous reform are that many of the nuances of Ukraine's health care system have not been taken into account. Therefore, the current reform should take into account and correct the existing shortcomings.

For the urban and rural population, medical care is provided by slightly different algorithms, which is conditioned by the territorial features of the Ukrainian population. The key to the scheme is that it is impossible to destroy the relevant links in the reform process, they must all function clearly, then health care system will perform its functions. In this regard, reform should improve every link, adapt it to modern realities and technologies, not eliminate it.

Considering that the national economy is gradually integrating into the global geo-economic environment, it should be noted that Ukrainian medical services provided by domestic health-care and sanatorium institutions are in many positions competitive in the world market of medical services. Therefore, it is also advisable at the state level to pursue an active policy of information through foreign state missions and related activities, through the Chamber of Commerce and its channels of communication, through state media, advertising, promotion, representation and exhibition activity in foreign markets regarding medical care in Ukraine. In our opinion, this is a significant unrealized potential of Ukraine, which will significantly increase its export performance of services in today's world economic processes.

Key words: health care system, healthcare system reform, health care system personnel, public health system management.

УДК 338.45:620.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.12>

І. І. Дороніна

кандидат економічних наук,
докторант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

Н. С. Криштоф

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ВИКОРИСТАННЯ ВІДНОВЛЮВАНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМ ЕНЕРГОЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Світові тенденції розвитку енергетичної галузі вказують на те, що змінюється структура ринків енергії, впроваджуються системи управління попитом та «розумні мережі», рівень децентралізації місцевої та регіональної генерації енергії зростає, а відновлювані джерела енергії поступово стають «централями» енергосистем.

Українські електромережі потребують модернізації, а в окремих випадках і нового будівництва, задля забезпечення розвитку сталої децентралізованої енергетики, стабільного доступу до енергоресурсів та енергонезалежності. Стимулювання генерації електроенергії за допомогою відновлюваних джерел енергії передбачено новою Енергетичною стратегією України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність». Перехід від викопного палива до відновлюваних джерел енергії розглядається не як зобов'язання, а як можливість соціально-економічного розвитку.

В умовах децентралізації проблеми енергозабезпечення доводиться вирішувати місцевим територіальним громадам, саме тому питання використання відновлюваних джерел енергії в умовах децентралізації систем енергозабезпечення в Україні потребує всебічного аналізу та дослідження.

Метою статті є визначення дієвих інструментів для стимулювання розвитку та використання відновлюваних джерел енергії в умовах децентралізації систем енергозабезпечення. У статті проаналізовано досвід європейських країн та України в галузі відновлюваної енергетики. З'ясовано внутрішні та зовнішні чинники, які спонукають до процесу децентралізації системи енергозабезпечення в нашій державі. Визначено значимість «громадської енергетики» та механізми досягнення цілей громадами, котрі планують розвивати енергоефективність як бюджетних так і приватних будівель, а також залучати інвестиції для втілення проєктів відновлюваної енергетики. Розкрито дієві інструменти, що стимулюють використання та розвиток відновлюваних джерел енергії на місцях. Особливу увагу приділено процесам формування енергетичних кооперативів та визначено їх привабливість для громад. Проаналізовано законодавче підґрунтя формування та функціонування енергетичних кооперативів в Україні. З'ясовано переваги енергетичної децентралізації для громад та їх громадян. Досліджено напрями державної підтримки у сфері енергоефективності та в галузі відновлюваної енергетики. децентралізована енергетика сприятиме забезпеченню умов для росту «частої» енергії, виробленої децентралізовано, на місцях.

Ключові слова: відновлювана енергетика, державне регулювання енергетичного сектору, децентралізація, об'єднані територіальні громади, сталий розвиток, громадська енергетика.

Постановка проблеми. Електромережі в Україні, особливо в невеликих населених пунктах, уже давно вичерпали свій нормативний період експлуатації, що часто спричиняє

знеструмлення будинків, районів чи населених пунктів загалом. В умовах децентралізації всі ці проблеми доводиться вирішувати місцевим територіальним громадам.

На сьогодні ефективно та ощадливе використання енергетичних ресурсів, а водночас і надання якісних енергетичних послуг є одним із пріоритетних завдань для об'єднаних територіальних громад. Упровадження реформи децентралізації надає громадам більше повноважень та ресурсів, однак формує і значно більшу відповідальність за добробут та якість життя населення громади. Застарілий житловий фонд, енергозатратні виробничі підприємства, немодернізовані об'єкти соціальної, медичної, освітньої сфери є тими проблемами, які «з'їдають» більшу частину бюджету громад, стримуючи їх розвиток та економічне зростання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Реформа децентралізації охопила всі сфери життєдіяльності та дає свої позитивні результати, які вказують на незворотність цього процесу. Дослідженням переходу до децентралізації в Україні приділяють увагу такі науковці з державного управління як: О.І. Васильєва, О.О. Даниляк, І.О. Дегтярьова, Я.А. Жаліло, В.С. Куйбіда, А.П. Лелеченко, Н.І. Олійник, В. В. Романова, А.Ф. Ткачук тощо.

Так, в аналітичній доповіді за редакцією А.Я. Жаліло [1, с. 10–15] робиться акцент на тому, що реалізація цілей децентралізації в Україні повинна відбуватись «у контексті становлення локальної ідентичності, зокрема й формування сприятливих умов для розвитку локального бізнесу».

Реформа децентралізації охопила і сферу енергетики. За останні роки в нашій державі значно активізувалось планування майбутнього енергетичної системи й розробка політики в галузі відновлюваної енергетики. У просуванні інноваційних ідей розвитку відновлюваної енергетики в Україні беруть активну участь такі науковці та дослідники як: С.М. Кудря, В.В. Клименко, І.М. Плачков, Г.В. Рябцев, І.О. Сігал, О.М. Стоян тощо. Однак державні регіональні механізми та дієві інструменти, які сприяють ефективному втіленню стратегій сталого розвитку та дозволяють забезпечити загальний доступ до недорогого й надійного енергопостачання, являють собою невирішену частину проблеми.

Мета статті – визначити дієві інструменти для стимулювання розвитку та використання відновлюваних джерел енергії в умовах децентралізації систем енергозабезпечення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна стала на шлях енергетичної незалежності, який передбачає енергоефективність та розвиток

«чистої» енергетики. Кабінетом Міністрів України у 2017 році було прийнято Розпорядження № 605-р «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», яке визначає головні стратегічні цілі в енергетиці та є орієнтиром у встановленні державних пріоритетів в енергетичній політиці.

Одним із визначених пріоритетів є розвиток відновлюваної енергетики, а саме «стимулювання генерації електроенергії малопотужними установками ВДЕ та забезпечення реалізації проєктів із децентралізації енергопостачання на місцевому рівні (на основі використання відновлюваної енергетики, «розумних мереж» підвищення енергоефективності)». В Енергетичній стратегії України саме на другому етапі (2021–2025 рр.) акцентується на «реалізації проєктів із децентралізації енергопостачання на місцевому рівні (на основі використання відновлюваної енергетики, «розумних мереж», підвищення енергоефективності)» [2, с. 39].

Президентом України у 2019 році підписано Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» № 722/2019, який постановляє дотримання проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН у 2015 році глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року та результатів їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, які викладені в Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна». У ньому йдеться, зокрема, про необхідність забезпечити «доступ до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх» тощо [3].

Децентралізація систем енергозабезпечення зумовлена як внутрішніми так і зовнішніми чинниками. Дедалі більшої значущості набуває запит на збільшення автономності домогосподарств та муніципалітетів від мереж центрального енергопостачання. А зростаюче користування джерелами генерації на місцевих і відновлюваних джерелах енергії (далі – ВДЕ) збільшує запит на децентралізацію управління в зазначеній сфері. До зовнішніх чинників належить децентралізоване енергопостачання, яке стає трендом у країнах ЄС, а саме в контексті ухвалення Четвертого енергопакету ЄС – «Чиста енергія для всіх європейців», що передбачає децентралізацію ринку. Одним із завдань визначено створення, адаптованого до нових реалій, європейського енергоринку – гнучкого та пристосованого для інтеграції більшої частки ВДЕ. У грудні 2018 році Радою Міністрів Енерге-

тичного Співтовариства розпочато роботу щодо включення актів Четвертого Енергетичного пакету ЄС до складу законодавства Енергетичного Співтовариства, що є обов'язковим для імплементації договірними сторонами, однією з яких є Україна.

Із підвищенням ролі суб'єктності територіальних громад, які на сьогодні консолідуються як громадянське суспільство розумних міст та розумних спільнот (Smart Cities & Smart Communities), першочерговим завданням є не тільки економічна спроможність спільнот, а й рівень технологічної переваги на основі наукових досліджень глобальних перетворень мережевої енергетичної матриці, котра перебирає на себе функцію «розумної мережі» (Smart Grids) й виступає в ролі механізму її розширеного самовідтворення та самозбагачення. І ця стратегія набуває все більшого значення в умовах децентралізації. Ті регіони, які спроможні до самоорганізації, створення необхідної інноваційної мережевої інфраструктури (яка потребує і споживає для свого функціонування енергію), отримують конкурентні переваги щодо інтеграції до гео економічного простору [4, с. 7–8].

Німеччина виступає одним з основних партнерів України на шляху до євроінтеграції та активно сприяє проведенню реформ в енергетичній сфері. Країна має колосальний практичний досвід, наприклад, в організації енергетичних кооперативів, що є одним із важливих стимулів та інструментом для розвитку розподіленої генерації й може бути використаний місцевими громадами України.

Цікавий термін є в Німеччині в галузі відновлюваної енергетики – «громадська енергетика», який сформувався через велику активність мешканців у створенні та використанні енергогенерації з вітру, сонця та біомаси. Усі підприємства Німеччини мають у чотири рази менше альтернативних потужностей, ніж приватні особи або локальні підприємства. Інвестиції проводяться індивідуально або спільними коштами. Спільне фінансування відбувається не тільки у сфері генерування, але й у процесі виконання проєктів зі збереження енергії [5].

Енергетичні об'єднання (кооперативи) є однією з форм приватної енергетики та являються об'єднаннями громадян, підприємств та організацій, метою яких є реалізація локальних проєктів у сфері відновлюваної енергетики. Такі об'єднання спрямовують зусилля на децентралізоване, екологічне й незалежне від компаній

та концернів виробництво енергії. Вони є однією з форм громадської активності, а також створюють можливості для вкладення коштів та інвестування в локальні й регіональні енергетичні проєкти.

Існують різні моделі енергетичних кооперативів: від створених виключно фізичними особами, тобто так званих енергетичних кооперативів громадян, до комунальних кооперативів, учасниками яких є громади та комунальні підприємства.

Важливим інструментом підтримки галузі є Закон ФРН «Про відновлювальні джерела енергії», який набрав чинності ще у 2000 році та відіграв роль модельного для багатьох країн світу. Остання версія, яка набрала чинності 1 січня 2017 року, стосується зокрема й енергетичних кооперативів. Законодавчо встановлено поступовий перехід до конкурсних процедур для визначення розміру компенсації чи державних доплат для виробників енергії замість фіксованого розміру зеленого тарифу. Доплати надаються лише тим виробникам, які у процесі конкурсу запропонують найвигідніші умови для держави.

Кожна федеральна земля Німеччини, місто чи громада можуть передбачати дотації та іншу допомогу на підтримку розвитку відновлюваної енергетики в межах своїх бюджетів. Не менш важливою є також інформаційна допомога щодо можливостей фінансування проєктів у сфері відновлюваної енергетики, яка надається Федеральним міністерством економіки та енергетики через спеціальну базу даних [6].

На сьогодні в Німеччині функціонує понад 1 000 енергетичних кооперативів і їх кількість зростає в багатьох країнах ЄС. Саме з енергетичних кооперативів і приватних сонячних проєктів починався знаменитий *Energiewende* (енергетичний перехід). У 2012 році в Німеччині енергокооперативи володіли 46% встановленої сонячної потужності. У Данії енергокооперативи почали активно функціонувати ще в 70-х роках минулого століття, – задовго до «зелених» тарифів, коли люди збирались і встановлювали свої перші вітрові електростанції.

На сьогодні Європейський Союз визнав, що кооперативи та громадяни повинні бути частиною енергетичного ринку. Саме тому на рівні останнього Четвертого енергетичного пакету ЄС «Чиста енергія для всіх європейців» було затверджено низку стимулів для їх участі в енергетичних ринках.

У нашій державі енергетична кооперація тільки починає зароджуватись. Як зазначає Сергій Савчук: «В Україні для створення енергетичних кооперативів є чимало передумов, а саме: значний ресурсний потенціал, наявний у кожному регіоні; місцева влада отримує достатнє фінансування завдяки впровадженій фінансовій децентралізації, яке варто спрямувати на необхідні для громад потреби, особливо на стале забезпечення енергоресурсами» [7].

Яскравим прикладом є перший в Україні муніципальний енергетичний кооператив «Сонячне місто» в місті Славутич, учасники якого, інвестувавши у проєкт, стають співвласниками електростанцій. Формат енергетичного кооперативу передбачає об'єднання зусиль громадян, підприємств чи організацій у межах локального проєкту у сфері відновлювальної енергетики. Крім фізичних осіб, до кооперативу також входить Славутицьке комунальне підприємство «Агенція регіонального розвитку». Кожен вкладник отримує пайову частку у проєкті залежно від розміру внеску. Пріоритетне ж право на інвестування впродовж перших двох місяців мали жителі міста. Зі слів керівника кооперативу «Сонячне місто» Андрія Зінченка [8]: «Це німецький досвід. У багатьох їхніх кооперативах діє принцип «шкірок цибулини», коли в кооператив перш за все можуть інвестувати місцеві мешканці, далі – мешканці регіону й тільки потім – сторонні інвестори». Станом на 2020 рік проєкт проходить стадію оформлення технічної та дозвільної документації, необхідної для отримання ліцензії. У разі успіху цього проєкту формат енергетичного кооперативу може набути свого подальшого розповсюдження в Україні. А це відкриває додаткові можливості для розширення кола учасників ринку, здатних генерувати, зберігати та використовувати енергію для власного споживання.

Із метою закріплення на законодавчому рівні запроваджено термін «енергетичний кооператив», який є юридичною особою, заснованою відповідно до Закону України «Про кооперацію» або Закону України «Про споживчу кооперацію» для здійснення господарської діяльності з виробництва, заготівлі або транспортування паливно-енергетичних ресурсів, а також для надання інших послуг із метою задоволення потреб його членів або територіальної громади, а також із метою отримання прибутку, відповідно до вимог законодавства [9].

У статті 9 Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії» від 25.04.2019 року № 2712-VIII: «зелений» тариф установлюється Національною комісією, яка здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, на електричну енергію, вироблену на об'єктах електроенергетики, зокрема енергетичних кооперативів». Право на отримання «зеленого» тарифу для енергетичних кооперативів надається за визначених умов, а саме:

- окремо за кожним видом альтернативного джерела енергії та для комбінованих вітро-сонячних генеруючих систем;

- генеруючими установками, потужність яких не перевищує 150 кВт;

- членами такого енергетичного кооперативу повинно бути не менше 10 фізичних осіб, пайові внески яких становлять 75% пайового фонду, або комунальне підприємство, пайовий внесок якого становить 25% пайового фонду.

Дослідження показують, що енергетичні кооперативи надають низку переваг, які роблять їх привабливими для громад, а саме:

- демократичне ухвалення рішень;
- зменшення витоків коштів за допомогою використання місцевих енергетичних ресурсів;
- зменшення потреб у залученні кредитів;
- місцеві члени кооперативу можуть спрямовувати його роботу на власний розсуд з вигодою для громади;

- участь комунальних підприємств спрощує процедуру забезпечення енергетичних потреб громадських закладів;

- створюються нові робочі місця;
- сплачуються податки до місцевого бюджету.

Завдяки децентралізації громади отримують нові перспективи, а енергетичні кооперативи є одним зі шляхів використання таких можливостей для власного розвитку [10]. Однак серед перешкод формуванню таких кооперативів можемо виділити низький рівень соціальної активності громадян та високий рівень недовіри в мешканців до кооперації. Саме органи місцевого самоврядування за таких умов можуть стати інституцією, яка спроможна усіх консолідувати заради спільної роботи.

Також серед дієвих інструментів для стимулювання розвитку та використання відновлюваних джерел енергії на місцевому рівні можемо відзначити такі:

– револьверні кредити, які є фінансовою послугою, що буде повернена для запровадження заходів з енергоефективності;

– доступне кредитування домогосподарств із місцевих бюджетів на заходи енергоефективності;

– обласні конкурси проєктів розвитку за ініціативи ОДА.

За офіційними даними, за 2014–2017 роки понад 3 000 приватних домогосподарств установили сонячні електростанції загальною потужністю 51 МВт. Станом на початок 2019 року – 7 500 таких домогосподарств, яких 4 500 сімей перейшли на сонячні панелі загальною потужністю 106 МВт. На сьогодні в регіонах (Жито-

мирська, Тернопільська, Вінницька, Львівська та Херсонська області, а також такі міста, як Миколаїв, Хмельницький, Броди, Чортків) діють програми щодо механізмів компенсації на заходи по збільшенню кількості приватних сонячних електростанцій та стимулюванню населення щодо використання альтернативних джерел енергії.

У трійку регіонів-лідерів за найбільшою кількістю домогосподарств із сонячними станціями увійшли: Дніпропетровська, Київська, Тернопільська області.

Серед напрямів державної підтримки у сфері енергоефективності та відновлюваної енергетики можемо відзначити наступні: проєкти у сфері енергоефективності за допомогою

Таблиця 1

Регіональні програми стимулювання встановлення СЕС домогосподарствами

Область/місто	Суть програми	% повернення
Житомирська обл.	Компенсація частини вартості або кредиту на СЕС	20%
Тернопільська обл.	Компенсація частини кредиту на СЕС	20%
Вінницька обл.		15%
Львівська обл.		10%
Херсонська обл.		10%
м. Миколаїв (Миколаївська обл.)		30%
м. Хмельницький (Хмельницька обл.)	Компенсація вартості робіт зі встановлення СЕС	10%
м. Броди (Львівська обл.)		10%
м. Чортків (Тернопільська обл.)		10%

Джерело: [11]



Рис. 1. Кількісний розподіл сонячних електростанцій за областями України у 2019 році [11]

Фонду енергоефективності; проєкти в межах конкурсу Державного фонду регіонального розвитку; запроваджена інтерактивна карта проєктів «UA MAP».

Варто відзначити і зростаючу популярність ідеї переходу на 100% відновлюваної енергетики на рівні міст. У всьому світі більше ніж 7 000 міст приєдналися до Угоди Мерів – глобального пакту з питань клімату й енергетики [12], який зобов'язує впроваджувати заходи з підвищення енергоефективності та переходу до відновлюваних джерел енергії. Зазначимо, що заходи, запроваджені на рівні міст, є складником у процесі скорочення викидів парникових газів, розвитку економіки та зменшення соціальних ризиків.

Кожне місто керується бажанням забезпечити свою громаду дешевою, чистою та сталою енергією. Розвиток відновлюваних джерел енергії змінює процеси прийняття рішень у питаннях енергетичної інфраструктури, а також дозволяє орієнтуватись на місцеві ресурси. Також Угода передбачає співпрацю міст із прилеглими сільськими територіями, а саме: міста надають фінансову чи технічну підтримку для розвитку сусідніх сільських районів (зміцнюючи місцевий економічний розвиток і стійкість), а сільські громади надають містам доступ до своїх ресурсів, зберігаючи контроль над ними й отримуючи прибуток.

Так, у нашій країні Баранівська ОТГ та Тростянецька міська рада заявили про ціль перейти на 100% ВДЕ до 2050 року та підписали меморандум про наміри з міжнародною організацією 350.org, яка є учасником коаліції «Енергетичний перехід». Для досягнення мети громади планують розвивати енергоефективність бюджетних та приватних будівель, скорочувати викиди транспорту, залучати інвестиції для втілення проєктів відновлюваної енергетики. Раніше про свій енергетичний перехід (першим у Східній Європі) заявили у місті Житомир. На сьогодні Житомир втілює план дій зі сталого енергетичного розвитку до 2020 року. Міське освітлення повністю замінюється на світлодіодне, розпочато будівництво першої комунальної сонячної електростанції та зведення першої в Україні муніципальної будівлі з нульовими викидами. Над енергетичним переходом в Україні також працюють громади Львова, Кам'янця-Подільського та Чорткова, які у 2018 році підписали меморандум з 350.org [13].

Зростаюча кількість міст, які приєднуються до переходу на відновлювану енергію, дово-

дить, що ця мета є не тільки технічно здійсненою, а й економічно та соціально корисною. Перехід від викопного палива до відновлюваної енергії розглядається не як зобов'язання, а як можливість соціально-економічного розвитку.

Висновки і пропозиції. У результаті дослідження визначено, що відновлювані джерела енергії можуть вирішити проблему, пов'язану з безперебійністю постачання та енергетичною безпекою. У сучасних умовах децентралізації на першому місці стоїть активна участь громад та громадян у просуванні власного виробництва та ефективного споживання енергії. З'ясовано дієві інструменти, які сьогодні активно застосовуються на рівні територіальних громад для впровадження та розвитку ВДЕ у власному виробництві та енергоспоживанні, а саме: енергокооперативи; револьверні кредити; доступне кредитування домогосподарств із місцевих бюджетів на заходи енергоефективності; обласні конкурси проєктів розвитку за ініціативи ОДА.

Популярність переходу на 100% відновлюваної енергетики на рівні міст зумовлена передусім тим, що це – дієвий спосіб розв'язання проблем, пов'язаних зі зміною клімату та забрудненням довкілля, а також стабілізацією цін на енергоресурси та пожвавленням місцевого регіонального економічного розвитку.

З'ясовано, що енергетична децентралізація на основі ВДЕ формує низку таких переваг, а саме: вирішення екологічних місцевих проблем, які десятиріччями створювала «традиційна» енергетика; мінімізація витрати під час передачі в мережах (завдяки тому, що енергія виробляється поряд зі споживачами); підвищення надійності постачання енергії; залучення громади до вирішення питання власного енергозабезпечення завдяки використанню місцевих відновлюваних джерел; збільшення інвестицій у громади та створення нових робочих місць (завдяки використанню локальних ВДЕ); формування та розвиток «розумних мереж», поширення технологій з управління попитом, що дозволить оптимізувати використання електроенергії споживачами, через можливість управляти власним попитом; стимулювання інноваційних проєктів, формування ринків допоміжних послуг.

Динаміка використання відновлюваних джерел енергії в умовах децентралізації енергопостачання засвідчує відповідний запит і віддзеркалює спроможність органів влади та самоврядування створювати необхідні умо-

ви для підвищення енергоефективності та автономності енергопостачання в Україні. Водночас вагомою проблемою в контексті подальшої децентралізації у сфері енергетики залишається енергетичний менеджмент на рівні громад щодо режиму використання енергоносіїв об'єктами соціальної інфраструктури, що й буде предметом подальших розвідок.

Список використаної літератури:

1. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп./ Я.А. Жаліло та ін. ; за наук. ред. Я.А.Жаліло. Київ : НІСД, 2019. С. 10–15.
2. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 р. № 605. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250250456> (дата звернення: 13.03.2020).
3. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>. (дата звернення: 20.03.2020 р.).
4. Олійник Д.І. Нові підходи до безпеки системи електропостачання: територіальний аспект. *Аналітична записка*. Національний інститут стратегічних досліджень. 2017. С. 7–8 URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/novi-pidkhodi-do-bezpeki-sistemi-elektropostachannya>. (дата звернення: 20.03.2020 р.).
5. Енергетичні кооперативи Німеччини – шлях для приватних інвестицій в альтернативну енергетику. *ECOTOWN*. 2015. URL: <https://ecotown.com.ua/news/Enerhetychni-kooperatyvy-Nimechchyny-shlyakh-dlya-privatnykh-investitsiy-u-alternatyvnu-enerhetyku/> (дата звернення: 25.03.2020 р.).
6. Байко Р. Енергетичні кооперативи: досвід Німеччини та Австрії. *Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України*. Київ. 2016. URL: http://energytransition.in.ua/wpcontent/uploads/2018/01/FEAO_Energy_cooperatives.pdf.
7. Савчук С. Створення енергетичних кооперативів в Україні – це новий тренд, який розвиватиме Держенергоефективності разом із громадами для їх енергонезалежності та самостійності. *Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України*. Київ. 2017. URL: <http://saee.gov.ua/uk/news/1549>. (дата звернення: 25.03.2020)
8. Рихліцький В. Сонячна електростанція у складчину. Як мешканці Славутича зароблятимуть на «зеленому» тарифі. *Економічна правда*. 2019. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/02/19/645391/>
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії : *Закон України від 25.04.2019 р. № 2712-VIII*. Дата оновлення: 09.08.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55515?find=1&text=енергетичний+кооператив#w21> (дата звернення: 25.03.2020 р.).
10. Мартинюк А.М., Сакалюк Д.С. Енергетичні кооперативи: енергонезалежність для громад. *Громадська організація «Еко клуб»*. 2019. URL: https://ecoclubrivne.org/en_cooperation/.
11. Енергоефективність та «зелена» енергетика України: здобутки 5 останніх років та наступні цілі. *Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України*. URL: <https://saee.gov.ua/uk/documents/3229>.
12. Чому і як міста по всьому світу рухаються до 100% ВДЕ. *Громадська організація «Енергетичний перехід»*. 2019. URL: <https://energytransition.in.ua/project/chomu-i-iak-mista-po-vs-omu-svitu-rukhaiut/>
13. Кушнарєнко Н.М. Ще дві українські громади заявили про перехід на 100% ВДЕ до 2050 року. *Фонд ім. Генріха Бюлля*. 2019. URL: <https://ua.boell.org/uk/2019/11/28/sche-dvi-ukrainski-gromadi-zayavili-pro-perehid-na-100-vde-do-2050-roku>.

Doronina I. I., Kryshchak N. S. Use of renewable energy sources in terms of decentralization of energy supply systems in Ukraine

Global trends in the energy sector indicate that the structure of energy markets is changing, demand management systems and “smart grids” are being introduced, the level of decentralization of local and regional energy generation is increasing, and renewable energy sources are gradually becoming “hubs” of energy systems.

The stimulation of electricity generation through renewable energy sources is envisaged by the new Energy Strategy of Ukraine for the period up to 2035 “Security, Energy Efficiency, Competitiveness”. The transition from fossil fuels to renewable energies is seen not as an obligation, but as an opportunity for socio-economic development.

Ukrainian power grids have exhausted their normal operating period and are in need of modernization. In the context of decentralization, such problems have to be solved by local territorial com-

munities. Therefore, the issue of the use of renewable energy sources in terms of decentralization of energy supply systems in Ukraine requires comprehensive analysis and research. The purpose of the article is to identify effective tools for the use and development of renewable energy sources in terms of decentralization of energy supply systems. The article analyzes the experience of European countries and Ukraine in renewable energy. The importance of “public energy” and mechanisms for achieving the goals of communities planning to develop energy efficiency of buildings, both public and private, reduce transport emissions, attract investments for the implementation of renewable energy projects are identified. Effective tools to stimulate the use and development of renewable energy on the local level are disclosed. Particular attention is paid to the processes of formation of energy cooperatives and their attractiveness to communities. The legislative basis for the formation and operation of energy cooperatives in Ukraine is analyzed. The benefits of energy decentralization for communities and their citizens have been identified. The directions of state support in the field of energy efficiency and in the field of renewable energy are investigated.

Key words: *renewable energy, state regulation of the energy sector, decentralization, united territorial communities, sustainable development, public energy.*

УДК 368.9.06

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.13>**О. М. Іванчук**аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ РИНКУ ДОБРОВІЛЬНОГО (ПРИВАТНОГО) МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено сучасний стан функціонування ринку добровільного (приватного) медичного страхування в Україні. Окреслено перспективи та загрози для розвитку ринку добровільного медичного страхування (ДМС). Зокрема, до основних стримуючих факторів розвитку автором віднесено недовіру страхувальників (юридичних та фізичних осіб) до страхових компаній. Водночас звернено увагу на те, що страхові компанії постійно вдосконалюють свою роботу, що може кардинально змінити ситуацію.

Розглянуто можливості розширення клієнтської бази приватних страховиків за рахунок медичного страхування таких категорій осіб як учасники антитерористичної операції (операції Об'єднаних сил) та варіанти співфінансування програм ДМС органами публічної влади та/або підприємствами, на яких працювали особи до військового призову. Підкреслено, що в такому разі поліс ДМС можна розглядати як корпоративну соціальну пільгу для цієї категорії працівників.

З'ясовано, що в умовах запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, викликаній коронавірусом SARS-CoV-2, основні гравці страхового ринку швидко пристосовуються до нових правил гри ринку ДМС, зокрема завдяки роботі регулюючого органу (Національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг), що запроваджує можливість дистанційного подання громадянами заяви на страхову виплату в разі настання страхової події.

Практична цінність дослідження полягає у визначенні шести особливостей ринку добровільного (приватного) медичного страхування в Україні та ключових тенденцій ринку ДМС в Україні, а саме: зростання в цілому попиту на послуги ДМС (особливо в сегменті страхування корпоративних клієнтів), повільне формування за таких умов споживчої страхової культури, високий рівень конкуренції між страховими компаніями та медичними закладами (клініками), в яких страховики замовляють послуги.

Показано також, що розвиток ринку ДМС залежить від загальної соціально-економічної ситуації у країні, а рівень попиту страхувальників на послуги ДМС від платоспроможності конкретної компанії, фірми чи великої корпорації, домашнього господарства чи фізичної особи. Серед основних показників ефективності ринку ДМС названо розмір страхових премій та щільність страхування.

Ключові слова: охорона здоров'я, управління охороною здоров'я, добровільне медичне страхування (ДМС), страхові послуги, страховий ринок, медичне страхування в умовах поширення COVID-19.

Постановка проблеми. Реформування сфери охорони здоров'я, яке триває в Україні, особливо запуск із 01 квітня 2020 року другого етапу медичної реформи, на нашу думку, значною мірою вплине на взаємодію між державою, медичними установами й пацієнтами, адже змінюються не лише механізми та умови фінансування медичної системи державою, принципи роботи й медичні гарантії, але й вимоги до обсягу та якості наданих медичних послуг. Безумовно, такі кардинальні зміни зачеплять страховий ринок в Україні, наприклад, зможуть

додатково стимулювати населення до вибору добровільного медичного страхування. Видається доцільним дослідження особливостей ринку добровільного (приватного) медичного страхування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання, пов'язані з медичним страхуванням, досліджували М. Білинська та Я. Радиш (у контексті аналізу державної політики у сфері охорони здоров'я) [1], Є. Кульгінський (з погляду принципу багатоканальності фінансування системи охорони здоров'я) [2], О. Сова, О. Чор-

номаз тощо. Детальний аналіз згаданих напрацювань указує на те, що поза увагою авторів залишилися особливості функціонування сучасного ринку добровільного медичного страхування в Україні.

У контексті тематики дослідження варто виділити праці Я. Гринчишина, А. Прокопюк [3], В. Долота [4], С. Ніколаєнка, І. Чкан, А. Шомникової, В. Юхименка, в яких приділено особливу увагу питанням добровільного медичного страхування в Україні і світі.

Метою статті є дослідження особливостей ринку добровільного (приватного) медичного страхування в Україні.

Виклад основного матеріалу. За сучасних реалій вітчизняна система загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування частину медичних послуг для населення фінансово не покриває або покриває не в повному обсязі. У зв'язку із цим виникає «рівень надання медичних послуг, який охоплює понад-гарантований Державною програмою медичного забезпечення та Програмою обов'язкового медичного страхування обсяг медичних послуг, зокрема надання додаткових медичних послуг та послуг з обслуговування», іншими словами – рівень додаткового попиту [2, с. 86].

На нашу думку, цим можна пояснити й той факт, що добровільне (приватне) медичне страхування (далі – ДМС) в Україні з кожним роком набирає обертів, про що свідчать окремі заяви та аналітичні огляди гравців страхового ринку: «протягом останніх 5–10 років попит на ДМС неухильно зростає, особливо в частині корпоративного страхування» [5, с. 15].

Загалом така тенденція розвитку ринку ДМС не змінює залежності фінансових можливостей підприємств від розвитку економіки країни та тієї галузі, в якій вони працюють. Наприклад, тільки в умовах розвитку нового ринку електроенергії керівництво Хмельницької атомної електростанції (ДП «НАЕК «Енергоатом») у лютому 2020 року вперше змогло застрахувати понад 3 тисячі працівників у приватній страховій компанії [6]. Таким чином, позитивна динаміка розвитку економіки прискорює процес акумулювання вільних коштів, які можуть бути вкладені в ДМС окремих працівників (трудових колективів), негативна динаміка – відтерміновує або стримує попит на послуги страхування в сегменті корпоративного ДМС.

Зазначимо, що кінцевими споживачами страхових послуг (зокрема послуг ДМС), крім

юридичних осіб, є також фізичні особи. Від рівня доходів населення залежить обсяг вільних фінансових ресурсів, які українці готові вкладати в ДМС, особливо ті його види, що пов'язані зі страхуванням життя, здоров'я на випадок хвороби чи страхування від нещасних випадків. Крім того, від розміру бюджету та обраного пакету страхування залежить діапазон послуг, котрі будуть надані страхувальнику в разі настання страхової події (від консультації лікаря вузької спеціалізації чи планового стаціонару до повноцінної програми оздоровлення).

Втім, наявність коштів у людей з так званих «груп ризику» не є гарантією, що страхова компанія погодиться підписати індивідуальний (колективний) договір страхування, адже приватні страхові компанії, які працюють у сегменті ДМС, як і будь-який бізнес, зацікавлені насамперед в отриманні прибутку. Варто також розуміти, що у приватному секторі остаточне рішення приймає страховик на власний розсуд, спираючись не тільки на чинні норми вітчизняного законодавства в означеній сфері, а й на принципи та етичні норми, котрі діють усередині страхової компанії.

До зазначених груп ризику можна віднести літніх людей, осіб з інвалідністю, осіб, що мають генетичні чи хронічні захворювання, вроджені вади, які з роками часто дають ускладнення, тим самим зменшуючи їх привабливість як клієнтів для приватних страхових компаній. На відміну від добровільного страхування «соціальний захист та соціальна справедливість забезпечуються тим, що громадяни мають вільний доступ до системи соціального страхування, незалежно від наявності в них соціальних ризиків і ступеня ймовірності цих ризиків [4, с. 103]. Варто зазначити, що в умовах збройного конфлікту на Сході України до згаданих вище груп ризику також віднесемо військовослужбовців, які захищають територіальну цілісність держави.

На наш погляд, медичне страхування видається цілком привабливим для приватних страхових компаній за умови програм співфінансування органами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування) та/або підприємств, на яких працювали учасники антитерористичної операції (операції Об'єднаних сил) до військового призову. У цьому разі поліс ДМС можна розглядати як корпоративну соціальну пільгу для цієї категорії працівників. Актуальність проблеми державного та муніципального стра-

хування зазначеної категорії осіб розглянуто зокрема в дисертаційному дослідженні О. Кондратенка, де наголошено на потребі науково обгрунтованого розрахунку обсягів фінансових коштів у бюджетах відповідного рівня під час побудови механізму співвідповідальності держави та місцевих органів влади у страхування життя учасників АТО/ООС [7, с. 70–71].

Погоджуючись з автором, вважаємо, що ДМС даної категорії осіб може стати новим трендом, який дозволить приватним страховим компаніям збільшити кількість застрахованих осіб (клієнтську базу), і стане поштовхом для розвитку сегменту ДМС фізичних осіб в Україні. Можна стверджувати, що це вплине на якість як приватних, так і державних медичних закладів.

В умовах, що склались сьогодні, аналіз перспектив та загроз для ринку ДМС в Україні тісно пов'язаний зі спалахом у світі гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-COV-2. Зазначимо, що загалом представники страхового ринку України, члени Ліги страхових організацій України (далі – ЛСОУ), показують свою компетентність та готовність до специфічних викликів у надзвичайних ситуаціях.

За словами Голови комітету з питань медичного страхування ЛСОУ, співголови Координаційної ради Платформи Національної стратегії охорони здоров'я Т. Бутківської, ДМС та добровільне страхування здоров'я на випадок хвороби гарантує фіксовану страхову виплату застрахованій особі у зв'язку із захворюванням на COVID-19 у разі виникнення ускладнень, пов'язаних із цим захворюванням [8].

На сайті forinsurer.com з'явилося роз'яснення про те, що медична страховка покриває витрати на лікування COVID-19, проте враховуючи, що тести на виявлення коронавірусу й лікування роблять безкоштовно (що забезпечено державою), страхова компанія фактично бере на себе роль посередника й підключається в разі, якщо державна програма діагностики та лікування дасть збій [9]. Крім того, Національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг) з метою запобігання поширенню на території України COVID-19, розробила зміни до законодавства, спрямовані на спрощення порядку страхових виплат громадянам – закріпила право громадян дистанційно (тобто без відвідування страхової компанії) подати заяву на виплати. Це дозволить зменшити бюрократичне навантаження під час здійснення страхових виплат населенню і скоротити терміни здійснення страховиками таких виплат, що особливо важливо не тільки в період карантину, а й у подальшому для клієнтоорієнтованості розвитку страхового ринку [10].

Звернімо також увагу на те, що згадана комісія працює на ринку як регулюючий колегіальний орган, серед ключових функцій якого можна назвати створення умов для ефективної роботи гравців фінансового ринку в Україні (зокрема ринку ДМС як невід'ємного складника ринку страхування) і є, відповідно до чинного законодавства, Уповноваженим органом, який визначає характеристики та класифікаційні ознаки видів добровільного страхування в Україні [11].

Загалом на ринку страхових послуг відносини між страховиком, страхувальниками та іншими суб'єктами ринку регулює Закон України «Про страхування» [12], в якому визначено форми й види страхування, особливості договорів, умови забезпечення платоспроможності страховиків та функції держави щодо нагляду за їх діяльністю.

Підкреслимо також, що серед показників, котрі характеризують ефективність страхового ринку, у всьому світі розраховують щільність страхування або суму (обсяг коштів), яку витрачає 1 особа на страховий захист. За даними 2016 року в Україні цей показник «у середньому 65,4 дол. США, у Польщі – 140 дол. США, в Німеччині – 1482 дол. США», водночас страхова галузь країни вважається розвинутою, якщо цей показник становить більше 140 дол. США [3, с. 624].

Ще одним показником ефективності ринку ДМС вважаємо розмір страхових премій. Так, у рейтингу й0-ти найкращих страхових компаній, які працюють у сегменті ДМС, розмір страхових премій на кінець 2019 року коливався від 40,3 тис. грн. до 557,7 тис. грн. [9].

Загалом сценаріїв розвитку ринку ДМС, на наш погляд, може бути декілька, залежно від загальної соціально-економічної ситуації у країні. Погоджуємось із тезою, що через ДМС відбувається легалізація витрат, сплата податків, які йдуть на розвиток загальної системи охорони здоров'я [5, с. 15].

Серед очевидних факторів, котрі блокують стрімкий розвиток сегменту ДМС на страховому ринку, на наш погляд, – недовіра страхувальників до страхових компаній чи їх агентів. З одного боку, це зменшує кількість охочих вкладати вільні кошти у ДМС. З іншого, позитивно впли-

ває на компанії, які пропонують послуги з ДМС, оскільки змушує страховиків з однаковим досвідом роботи та репутацією підвищувати сервіс, якість наданих послуг, пропонувати адекватну ринкову вартість страхових послуг та юридично грамотно оформлювати договори, щоб уникати надалі претензій із боку страхувальників та позовів до суду.

В умовах високої конкуренції серед страхових компаній України керівництво провідних із них розуміє необхідність мати конкурентні переваги на ринку. Так, страховики на своїх офіційних вебсайтах та Фейсбук-сторінках наголошують на персоніфікованому спілкуванні із клієнтами, вдосконаленому технологічному процесі, на наданні клієнту альтернативних варіантів пакетів ДМС (на вибір), виділяють важливим складником сервісу у медичному страхуванні, рекламують якісну роботу контакт-центрів, контроль за їх роботою чи використання інших інформаційно-технологічних можливостей (автоматизацію підтримки, супровід договорів), напроцьовують позитивний імідж, презентуючи історії успіхів клієнтів та великобюджетні проєкти.

Висновки і пропозиції. Проведений у межах дослідження аналіз дає змогу зробити такі висновки щодо особливостей ринку добровільного (приватного) медичного страхування в сучасній Україні:

1. Споживча страхова культура в Україні формується досить повільно, водночас зростає попит на ДМС, що впливає на конкуренцію між страховими компаніями та спонукає продукувати нові ідеї, розробляти нові страхові програми/продукти, вдосконалювати сервісну компоненту, розширювати клієнтську базу.

2. Страхувальниками на ринку ДМС виступають корпоративні та індивідуальні клієнти. На сьогодні ринок ДМС поступово розвивається, особливо переважають договори корпоративного страхування, на що вказують висновки (виступи) експертів страхового ринку.

3. Можна говорити про те, що ДМС дозволяє страхувальникам у разі настання страхового випадку за попередньо сплачені страховій компанії кошти отримати пакет медичних послуг належної якості. Також належну якість забезпечують рівною мірою медичні заклади, в яких замовляють послуги, і страхові компанії, що мають низку вимог до медичних установ.

4. Вітчизняні страхові компанії працюють із медичними установами будь-якої форми власності (зокрема державними). Водночас поліси

з ДМС можна розглядати як джерело фінансування в інфраструктуру цих закладів та відповідні інвестиції в якість медичних послуг, які надаються страхувальникам.

5. Попит на замовлення послуг ДМС залежить від платоспроможності конкретної компанії, фірми чи великої корпорації, домашнього господарства чи фізичної особи. Втім, особи з так званих «груп ризику» – не приваблюють клієнти для приватних страхових компаній, які працюють у сегменті ДМС. Категорію осіб «учасники АТО/ООС» також нами віднесено до «групи ризику», водночас акцентовано увагу, що страхування цієї категорії осіб потребує застосування дієвих інструментів та співфінансування з боку органів публічної влади.

6. В умовах запобігання поширенню на території України COVID-19 страхові компанії демонструють компетентність та готовність до сучасних викликів. Крім того, Нацкомфінпослуг упроваджує спрощений порядок страхових виплат застрахованим особам та вводить дистанційну форму роботи не тільки з оригіналами документів (чеки, довідки від лікарів), але й із їх копіями.

Загалом переконані, що зважаючи на проблеми, які багато років наявні у сфері охорони здоров'я, напрямом для подальших досліджень має бути вивчення досвіду країн Європейського Союзу у сфері приватного медичного страхування, котрі мають цікаві кейси для запозичення Україною.

Список використаної літератури:

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / упоряд. проф. Я. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М. Білінської, проф. Я. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 2. 484 с.
2. Кульгінський Є. Пріоритетні напрями державної політики збереження громадського здоров'я України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип 3(30). С. 84–91.
3. Гринчишин Я., Прокопюк А. Стан та перспективи розвитку страхового ринку України. *Молодий вчений*. 2017. № 3(43). С. 622–626.
4. Долот В. Механізми державного управління ціноутворенням в системі охорони здоров'я України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. ун-т цивіл. захисту України. Харків, 2018. 36 с.
5. Бутківська Т. Чи може медичне страхування стати порятунком для системи охорони здоров'я в Україні? *Приватний лікар*. 2019. № 3(36). С. 14–16.
6. На Хмельницькій АЕС завершено перший етап медичного страхування (новина на

- Радіотрек від 15 лютого 2020 року). URL.: https://radiotrek.rv.ua/news/na_hmelnyskiy_aes_zaversheno_pershyu_etap_medychnogo_strahuvannya_245685.html.
7. Кондратенко О. Державне регулювання соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їхніх сімей : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; НАДУ. Київ, 2019. 279 с.
 8. Ліга страхових організацій України (виступ Т. Бутківської від 06 квітня 2020 року). *Електронний ресурс*. URL.: <http://uainsur.com/our-news/61013/>.
 9. Покривається ли коронавірус медичним страхуванням в Україні? Какие действия застрахованного и страховщика? *Рейтинг страховых компаний (премии ДМС). Фориншурер*. URL: <https://forinsurer.com>.
 10. Нацкомфинуслуг упрощает порядок страховых выплат застрахованным (новости Интерфакс-Украина от 02.04.2020). *Електронний ресурс*. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/651741.html>.
 11. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1070/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>.
 12. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР (зі змінами і доповненнями від 13.02.2020 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-вр>.

Ivanchuk O. M. The peculiarities of the voluntary (private) medical insurance market in Ukraine

The article deals with the current state of functioning of the market of voluntary (private) health insurance in Ukraine. Taking into account the analysis of scientific publications and developments of native researchers, we manage to clarify that there are no complex developments in the fields of health care and science as far as this issue is concerned.

The research outlines the prospects and threats for the development of voluntary medical insurance (VMI) market. In particular, the main constraints on the development of the author include the distrust of insurers (legal entities and individuals) to insurance companies. At the same time, it is noted that the insurance companies are constantly improving their work, which can thoroughly change the situation.

The article considers the possibilities of expanding the client base of private insurers by medical insurance of such categories of persons as participants of the anti-terrorist operation (the operation of the Joint Forces). Besides, the investigation highlights the options for co-financing of the VMI-programs by public authorities and or enterprises where persons worked before the military conscription. It is emphasized that in this case the VMI can be considered as a corporate social benefit for this category of workers.

It was found that in the conditions of prevention of the spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by the SARS-CoV-2 coronavirus in Ukraine, the main players of insurance market are quickly adapting to the new rules of the game of the VMI market. It also includes the work of the regulatory body (National Commission, which carries out the state regulation in the field of financial services markets), which introduces the possibility of remote submission by citizens of the claim for insurance payment in the event of an insurance event.

The practical value of the study is to identify six features of the voluntary (private) health insurance market in Ukraine and key trends of the VMI in Ukraine, namely: the growth in overall demand for VMI services (especially in the corporate insurance segment), the slow formation of consumer insurance culture, the high level of competition between insurance companies and health care facilities (clinics) in which insurers order services.

It is also shown that the development of the VMI market depends on the general socio-economic situation in the country, and the level of insurers' demand for VMI services on the solvency of a particular company, firm or large corporation, household or individual. The size of insurance premiums and the density of insurance are among the main indicators of the effectiveness of the VMI market.

Key words: health care, health care management, voluntary medical insurance (VMI), insurance services, insurance market, medical insurance in the context of COVID-19.

В. В. Камінецькийстарший викладач кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

РОЗВИТОК ТУРИСТИЧНОЇ ТА РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ ТЕРИТОРІЙ, ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД РАДІАЦІЙНОГО ЗАБРУДНЕННЯ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Статтю присвячено комплексному дослідженню актуальних теоретичних проблем, пов'язаних із міжнародним досвідом формування та розвитку курортно-рекреаційної сфери територій зарубіжних країн, зокрема тих, які постраждали від радіаційного забруднення, питання їх реабілітації, відтворення людського капіталу, нормативно-правового забезпечення рекреаційної та туристичної діяльності. У статті подано аналіз поглядів дослідників із вивчення різних аспектів розвитку та пошуку шляхів удосконалення державного регулювання курортно-рекреаційної сфери територій зарубіжних країн, зокрема тих, що постраждали від радіаційного забруднення. Автором порушено питання теоретичного обґрунтування та розробки практичних пропозицій, спрямованих на перехід від реабілітації постраждалих територій до їх сталого соціально-економічного розвитку за умов забезпечення відповідності вимогам радіаційної безпеки на засадах програмно-цільового підходу до реалізації державної політики розвитку курортно-рекреаційної та туристичної сфери. Основну увагу у статті зосереджено на нагальній потребі теоретичного аналізу зазначеної проблеми у площині науки державного управління. На підставі аналізу встановлено, що досвід зарубіжних країн відкрив шлях для прийняття стратегічних рішень, спрямованих на гарантування безпечної життєдіяльності, перебудову економіки для отримання нормативно чистої продукції, розвиток курортно-рекреаційної сфери, відродження й підтримку культурної традиції постраждалих районів. Обґрунтовано думку про те, що накопичений на сьогодні досвід щодо відновлення постраждалих від радіаційного забруднення територій, діяльність органів публічної влади в Україні мають бути спрямовані на оздоровлення ділового клімату, заохочення інвестицій та сприяння розвитку приватного сектору шляхом стійкого відновлення сфери туризму й надання якісних туристично-рекреаційних послуг у постраждалих районах. Автор доходить висновку про те, що розробка стратегії управління розвитком сфери рекреації та туризму на територіях, постраждалих від радіаційного забруднення, повинна ґрунтуватись на основних сформованих напрямках еколого-безпечної економічної політики й потребує суттєвої адаптації чинних у нашій країні норм і вимог до загальноєвропейських стандартів.

Ключові слова: туристично-рекреаційна сфера, навколишнє середовище, людський капітал, соціально-економічний розвиток, «зелена економіка», радіаційне забруднення територій, органи публічної влади.

Постановка проблеми. У сучасній світовій економіці рекреації — одна із самих високорібуткових і найбільш динамічних сфер господарювання. Багато країн мають постійно зростаюче джерело валютних надходжень не лише завдяки їм, але й завдяки залученню мільйонів туристів. Також вони активно розвивають інфраструктуру територій, створюють додаткові робочі місця. За даними Всесвітньої туристської організації (UNWTO) на частку курортів і пов'язаних із ними галузей (зокрема туризму) нині припадає близько

9.7% робочих місць світу, 11.1% міжнародних інвестицій, 14% експорту та 9–15% світового валового внутрішнього продукту. За даними експертів UNWTO туристично-рекреаційна сфера вже в найближче десятиріччя вийде на перше місце за обсягом світового експорту. Найбільшими країнами-постачальниками курортно-туристичних потоків стануть Німеччина, Японія, США, Китай, Великобританія. Обсяг переміщень між країнами Західної і Східної Європи буде зростати, в основному, за напрямом зі Сходу на Захід.

Україна також не є винятком. Наша держава з огляду на такі процеси має всі можливості стати однією з перспективних і найбільш відвідуваних країн Європи за умови ефективною державної політики щодо раціонального використання туристично-рекреаційних ресурсів переважної більшості регіонів країни. Упродовж останніх років в Україні та світі в туристично-рекреаційній сфері перевага віддається зеленому та екологічному туризму, піклуванню про навколишнє середовище. У цьому контексті на особливий інтерес заслуговує становлення та розвиток екстремальних видів туризму, одним із яких є відносно новий вид – радіоактивний (атомний) туризм. Замість картинних галерей він пропонує сходити в музеї ядерної зброї, познайомитись із ядерними технологіями цивільного й військового призначення, побувати на місцях випробувань – від першого у світі ядерного випробування «Трініті» у Нью-Мексико до місця першого його застосування, Хіросіми й Нагасакі, а також спостерігати за відновленням флори й фауни забруднених територій після трьох найбільш глобальних аварій атомних електростанцій – «Три Майл Айленд» (США, штат Пенсильванія, 1979), «Чорнобиль» (Україна, 1986) і «Фукусіма» (Японія, 2011), чиї курортно-рекреаційні та туристичні ресурси були втрачені внаслідок техногенних катастроф.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Актуальні проблеми міжнародного досвіду формування та розвитку курортно-рекреаційної сфери територій зарубіжних країн, зокрема тих, які постраждали від радіаційного забруднення, питання їх реабілітації, відтворення людського капіталу, нормативно-правового забезпечення рекреаційної та туристичної діяльності висвітлювали такі вітчизняні та зарубіжні дослідники: О. Амоша, Л. Балашов, Н. Борисевич, М. Бутко, Р. Браймер, О. Гуцал, Дж. Котлер, Л. Кручок, Я. Мовчан, А. Мерзляк, М. Проскура, С. Попович, Д. Фостер та інші.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних пропозицій, спрямованих на перехід від реабілітації постраждалих територій до їх сталого соціально-економічного розвитку за умови гарантування вимог радіаційної безпеки на засадах програмно-цільового підходу до реалізації державної політики розвитку курортно-рекреаційної та туристичної сфери.

Виклад основного матеріалу. Одним із найактуальніших питань останніх десятиліть

є питання про вплив людини і здійснювану нею господарську діяльність на навколишнє середовище. Окрему роль відведено проблемам впливу об'єктів атомної енергетики на прилеглі до них території. Немало було сказано про негативні аспекти, пов'язані з експлуатацією АЕС (вплив, можливі загрози, наслідки тощо) [1]. Тепер же варто задуматися над тим, яку користь можна отримати від тих змін, які неминуче несе в собі ліквідація наслідків радіаційного забруднення від техногенних катастроф. Так, наочним прикладом використання таких природних змін є відновлення постраждалих територій як за допомогою втручання людини, так і шляхом їх природного самовідтворення.

Останнім часом на державному рівні активно декларується питання ліквідації радіаційних аварій, подолання їх наслідків, відродження постраждалих територій як основних етапів великого й важкого шляху, який проходять такі держави як Україна, Білорусь, Польща, Росія, Японія та інші країни світу не одне десятиліття. Завдяки накопиченому досвіду країни мають наукову школу в цій області радіаційного контролю, управління сільським і лісовим господарством на забруднених територіях. Як наслідок, цей досвід відкрив шлях для прийняття стратегічних рішень, спрямованих на гарантування безпечної життєдіяльності, перебудову економіки для отримання нормативно чистої продукції, розвиток курортно-рекреаційної сфери, відродження й підтримку культурної традиції постраждалих районів. У таких обставинах мову необхідно вести не тільки про тривалий процес реабілітації, а і про сталий розвиток, який передбачає поетапне введення в економічну сферу втраченого потенціалу територій, постраждалих від радіаційної катастрофи, розвиток рекреаційної та туристичної діяльності.

Зони відчуження в усіх державах світу все частіше стають метою легального атомного туризму, який не тільки задовольняє інтерес геймерів і мандрівників, які тяжіють до екстремальної екзотики, але й набуває ознак нового способу розуміння мінливого світу антропоцену (від дав.-гр. *ἄνθρωπος* – «людина» + дав.-гр. *καίνος* – «новий») – неформальний геохронологічний термін, що позначає геологічну епоху, в якій рівень людської активності відіграє істотну роль в екосистемі Землі [2]. Туристів приваблює зона відчуження як місце, де природа відвойовує собі території, на яких раніше жили люди. Наслідки техногенних катастроф вияви-

лись настільки масштабними, що їх успішне подолання виявляється можливим тільки за умови застосування органами публічної влади програмно-цільового підходу.

Із метою оптимізації системи управління та втілення в життя державної політики, направленої на подолання наслідків катастрофи на АЕС та екологічної реабілітації радіоактивно забруднених територій, об'єктом особливої уваги як вітчизняних, так і зарубіжних науковців та практиків є реалізація державних програм, які містять комплекс доповнюючих одна одну заходів (від соціального захисту постраждалих громадян, соціально-економічного розвитку регіонів, контрзаходів у сільському господарстві, радіаційного контролю до наукового та інформаційного забезпечення) для комплексного вирішення післяаварійних проблем у різних сферах. Кожна наступна програма формується з урахуванням підсумків попередньої, а також змін у пострадіаційній ситуації.

Так, тільки в Україні загальна кількість нормативно-правових актів, які стосуються всіх аспектів подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, перевищує тисячу. У Республіці Білорусь за період 1990–2015 рр. прийнято та виконано п'ять державних чорнобильських програм. Необхідно зазначити, що основні завдання й заходи екологічної стратегії й національного плану дій України знайшли своє відображення в положеннях Концепції реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 р. № 535-р [3]. Концепцією передбачено, що діяльність у зоні відчуження провадиться за певними напрямками, одним із яких є очищення та дезактивація забрудненої території. Показово, що за минулі роки площі радіоактивно забруднених територій в Україні та країнах світу зменшилась більше ніж удвічі, радіологічна ситуація істотно поліпшилась унаслідок застосування захисних заходів, фізичного розпаду радіонуклідів і незворотної фіксації радіоцезію ґрунтом. Для прикладу, доза випромінювання, яка розповсюджується у вільному повітряному середовищі, в більшості місць префектури Фукусіма (Японія) цілком співвідноситься із показниками розвинених мегаполісів. У місті Фукусіма цей показник становить – 0,15, в районі Айдзу-Вакамацу – 0,05, в Коріяма – 0,09. Порівняй-

те: у Берліні й Пекіні – 0,07, в Сеулі – 0,12, в Нью-Йорку – 0,05 відповідно. А тому постраждалі від радіації території стають унікальним полігоном для проведення міжнародних наукових досліджень у галузі радіології, радіаційної екології, радіобіології, охорони навколишнього середовища, поводження з радіоактивними відходами тощо, а також для реалізації міжнародних програм у галузі освіти. Вони є осередками національних духовних і культурних цінностей, у яких зберігаються об'єкти культурної спадщини. Такий міждисциплінарний підхід сприяє розробці багатьох програм, серед яких – і програми, направлені на розвиток туризму на постраждалих територіях.

Туризм у зоні відчуження Чорнобильської АЕС почав розвиватись ще в 1990-і роки, після того як були проведені заходи з ліквідації наслідків аварії на АЕС. У 1995 р. було створено Агентство інформації, міжнародного співробітництва та розвитку «Чорнобильінтерінформ» – державне підприємство Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Однією із цілей агентства й була організація поїздок у Чорнобильську зону відчуження. Пізніше з'явилися десятки фірм, які організовують екскурсії в зону у співпраці з «Чорнобильінтерінформ».

У 2002 р. вийшла доповідь ООН, згідно з якою в більшості місць зони відчуження можна залишатись без особливої шкоди для організму. Іще у 2009 р. ЧАЕС була визнана журналом Forbes найбільш «екзотичним» місцем для туризму на Землі. Незважаючи на жорстку систему контролю в'їзду та виїзду, потрапити до Чорнобиля іноземцям дійсно нескладно. Оформлення візиту проходить онлайн і коштує близько 400 доларів.

У 2010 р. було прийнято рішення відкрити Зону для всіх бажаючих. За наказом міністра із надзвичайних ситуацій України в зоні відчуження провели радіологічні дослідження, і на їх основі сформували маршрути для відвідувачів. Результати досліджень показали, що на території цих маршрутів в 30-кілометровій зоні можна перебувати до 4-5 днів без шкоди для здоров'я, а в 10-кілометровій – один день. Зона відчуження поступово стає повноцінним туристичним та рекреаційним центром України. Це перш за все пов'язано з природними та історичними умовами заповідання і функціонального зонування Чорнобильського біосферного заповідника, що створений на цій території. Адже піс-

ля припинення господарської діяльності в зоні відбуваються інтенсивні процеси повернення земель до природного стану, який був до освоєння цих територій, послідовні зміни рослинних угруповань, збагачення видового і кількісного складу тварин і рослинних комплексів.

Майже на всій території Зони включилися в дію природні механізми відновлення трансформованого людиною ландшафту Полісся, його флористичних і фауністичних комплексів. Фауна хребетних тварин тут характеризується значною різноманітністю і зростанням чисельності видів, перш за все, є результатом освіти майже заповідного режиму після катастрофи на ЧАЕС [4; 5]. Експертні оцінки показують, що різноманітність флори і фауни і чисельності виросли до рівнів, які не були зареєстровані тут протягом століть. Зокрема, зафіксовано понад 320 видів хребетних тварин (із 410, які зустрічаються в регіоні), з яких 55 видів (із 97 регіональних) знаходяться в Червоній книзі України. Популяція копитних, хижих та інших видів фауни збільшилася до найвищого рівня за всю історію спостережень.

Уже 15.03.2018 у місті Чорнобиль відкрився музей “Зірка Полин”, де туристам демонструють, як місце найбільшої в світі техногенної катастрофи може перетворитися на територію, де впроваджують передові технології, пов’язані із довкіллям: енергетикою, біоресурсами, запобіганням стихійних лих і пом’якшенням їх наслідків. Щорічно зона відчуження приваблює усе більше туристів, які хочуть на власні очі побачити, як «мирний атом» буквально за кілька днів зруйнував життя десятків тисяч людей. За словами представників органів публічної влади, зараз ведеться активна робота по впровадженню у роботу електронних перепусток у 30-кілометрову зону, розробляються нові маршрути для туристів і створюється інформаційний центр на КПП «Дитятки». На сьогоднішній день тут діє 11 маршрутів для туристів, два з яких припускають візит на територію ЧАЕС, ще один – у саму Прип’ять. Найбільш популярними для відвідування в зоні відчуження є загоризонтна радіолокаційна станція «Дуга-1», обвідний канал, де плавають двометрові соми, оглядовий майданчик об’єкту “Укриття”, колесо огляду в Прип’яті, а також меморіали героям-чорнобильцям [6]. У Чорнобилі запрацював перший хостел «Полісся», який розрахований на 100 відвідувачів та має усі належні умови для комфортного проживання.

Президент України В. Зеленський під час візиту в Чорнобильську зону відчуження підписав Указ «Про деякі питання розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». На думку президента – «Указ стане початком перетворення зони відчуження в одну з точок зростання нової України. Перш за все, ми створимо «зелений коридор» для туристів і приберемо передумови для корупції ... Ми повинні дати цій території України нове життя. До сих пір Чорнобиль був негативною частиною бренду України. Прийшов час це змінити. Чорнобиль – це унікальне місце на планеті, де природа відроджується після світової техногенної катастрофи, де є справжнє «місто-привид». Ми повинні показати це місце вченим, екологам, історикам, туристам» [7].

Варто зазначити, що даний указ, передбачає розробку Стратегії розвитку Чорнобильської зони як туристичного об’єкта. Відповідно до указу, в даній зоні планується прокласти нові туристичні маршрути, зокрема водним шляхом, побудувати нові контрольно-пропускні пункти, а наявні відновити і модернізувати. Також будуть скасовані необґрунтовані обмеження і заборони, наприклад щодо відео-зйомки. Завдяки взаємодії мобільних операторів у Чорнобильській зоні планується покращити зв’язок. Крім цього, в зоні відчуження планують дозволити партнерам з країн Євросоюзу і НАТО проводити навчально-тренувальні заходи щодо запобігання і ліквідації аварій [8].

У Японії, як і в Україні, справилися із основними наслідками техногенної катастрофи (після аварії на АЕС Фукусіма-Даїчі), але значно швидше. Як і Прип’ять із Чорнобильською АЕС в Україні, Фукусіма в Японії стала магнітом, який притягує туристів. Не минуло й десяти років, як в околицях Фукусіми почали проводити екскурсії. Усього за 210 доларів усі охочі можуть відвідати порожнє місто Окума – японське «місто-привид», яке було залишено після аварії на Фукусімі. Але цьому місту не зрівнятися із Прип’яттю, яка ввійшла в п’яти найбільш загадкових покинутих міст світу. Далі маршрут пролягає через дієву ферму й рисові поля, де досліджують вплив радіації на худобу й рослини. Взяти участь у дослідженнях можуть і самі туристи. Японська Фукусіма може стати новою визначною туристичною пам’яткою [9].

Показовим є й той факт, що на час проведення Олімпійських ігор, які були заплановані на 2020 р. (проте в умовах стрімкого поширен-

ня планетою коронавірусу COVID-19 виникла необхідність їх перенесення на 2021 р.), саме околиці Фукусіми повинні стати чи не найголовнішим туристичним об'єктом країни. Для цього, зокрема, під час Ігор-2020 у Фукусімі планується проведення змагань із бейсболу та софтболю. Якщо спочатку цю територію відвідували тільки представники органів публічної влади, експерти й журналісти, то тепер вхід на АЕС став доступним і для екскурсантів.

Таким чином влада намагається повернути життя в регіон і продемонструвати, що насправді відбувається на Фукусімі. За прогнозами експертів, до кінця 2020 р. кількість туристів, які відвідають Фукусіму й околиці, має досягти 20 тисяч осіб [9]. За даними органів державної влади, вже завершено знезараження більш ніж 97% території префектури Фукусіма й там люди живуть нормальним життям. А зони евакуації у Фукусімі становлять усього близько 3% (проти 12%, які були на піку зараження).

Натомість заслуговують на увагу курортні містечка в околицях Фукусіми. Одним із них є курортне містечко Цучію Онсен, яке розташоване між горами й нараховує багатовікову історію. Відразу після катастрофи деякі традиційні готелі-рекани змушені були закритись. А до тих, котрі залишились, помітно знизився потік гостей. Колись процвітаючий СПА-курорт виявився у глибокій кризі, впали доходи місцевих жителів, молодь почала роз'їжджатись. Адже туристичний і готельний бізнес тут був головним джерелом життєзабезпечення. Треба було якось виживати в нових умовах. І місцеве співтовариство почало діяти за принципом: «Якщо відпочивальники не їдуть на гарячі джерела, треба витягувати із цих джерел вигоду в інший спосіб». Наприклад, виробляти за їх допомогою електрику. Взявши в держави значний кредит на вісім десятків років, жителі Цучію побудували бінарну геотермальну електростанцію, яка використовує два типи води, наявні в розпорядженні місцевої громади. Після циклу виробництва електроенергії температура геотермальної води знижується приблизно до 70 градусів, тоді як холодна вода, навпаки, прогрівається приблизно до 20 градусів. Змішуючись, вода подається до розташованих поблизу СПА. Також вода використовується для розведення, наприклад, креветок. За один рік така електростанція здатна виробити 2 600 мегават-годин енергії. Електрика продається і вже приносить прибуток (дохід оцінюється у 100 млн ієн на

рік), частина якої йде на погашення кредиту, а частина – на потреби місцевої громади. Загалом, діяльність органів публічної влади міста направлена на відновлення туристичного потоку серед охочих отримати рекреаційні послуги зі СПА-процедур у підігрітій вулканами воді.

Усвідомлюючи накопичений на сьогодні значний досвід щодо відновлення постраждалих від радіаційного забруднення територій, діяльність органів публічної влади в Україні має бути спрямована на оздоровлення ділового клімату, заохочення інвестицій та сприяння розвитку приватного сектору шляхом стійкого відновлення сфери туризму й надання якісних туристично-рекреаційних послуг у постраждалих районах.

Можна стверджувати, що для окремих регіонів України, де територіальне поєднання природних умов і рекреаційних та туристичних ресурсів має чітко виражений характер, у стратегії їх соціально-економічного розвитку цей аспект повинен бути пріоритетним. Водночас розробка стратегії управління розвитком сфери рекреації та туризму на територіях, постраждалих від радіаційного забруднення, повинна ґрунтуватись на основних сформованих напрямках еколого-безпечної економічної політики й потребує суттєвої адаптації чинних у нашій країні норм і вимог до загальноєвропейських стандартів.

Із цією метою необхідно:

- вивчити можливості розвитку спеціалізованого екологічного та радіоактивного (атомного) туризму, а також максимізації внеску цих територій до збереження світового видового різноманіття, конструктивного скорочення втручання людини в екосистеми, культурний ландшафт та збереження культурної спадщини;
- сприяти промоушену, створеному на території зони відселення, радіоекологічному біосферному заповіднику з метою проведення унікальних спостережень за станом природних процесів;
- поширити практику інтенсивного лісорозведення й активізації лісомеліоративних заходів на забруднених територіях для нормалізації радіоекологічної ситуації й можливого повернення деяких площ до використання в сільському господарстві або залісення найбільш забруднених угідь;
- відпрацьовувати та впроваджувати організовану структуру землекористування з домінантою на соціальних та екологічних пріоритетах розвитку в усіх галузях сільськогосподарського виробництва. У землеробстві – це спеціальні

технології рекультивациі забруднених земель: обробка ґрунту, внесення вапнякових матеріалів та мінеральних добрив у нетрадиційних співвідношеннях і дозах, вирощування технічних культур, які стануть сировиною для виробництва біоетанолу й біодизелю тощо;

- збільшити будівництво сонячних парків на забруднених територіях як перспективного елемента «зелено» економіки держави;

- сприяти оздоровленню ділового середовища шляхом використання податкових та інших видів пільг, спрямованих на залучення ініціативних людей і висококваліфікованого персоналу для розвитку постраждалих територій;

- адаптувати передову практику країн світу до особливих умов постраждалих територій, включно зі створенням кредитних спілок та споживчих кооперативів. розробки відповідної правової бази та організаційної структури, щоб ці підприємства отримували всю необхідну підтримку;

- сприяти розробці регіональних і муніципальних програм розвитку туризму в сучасних умовах;

- сприяти розробці принципів формування туристично-рекреаційних територій і управління ними на основі створення туристично-рекреаційних кластерів й особливих економічних зон;

- упроваджувати у практику туристично-рекреаційного освоєння постраждалих територій принципи державно-приватного партнерства, приділивши особливу увагу підтримці малого та середнього бізнесу, задля перетворення зони відчуження в науковий і майбутній туристичний магніт;

- сприяти розробці інформаційно-довідкового та картографічного забезпечення туристично-рекреаційної діяльності на постраждалих територіях.

Висновки і пропозиції. З огляду на наявний, багато в чому унікальний, потенціал, матеріально-технічну базу туристично-рекреаційної сфери України, постійну потребу громадян у її послугах, а також з метою її швидкого відновлення на постраждалих від радіаційного забруднення територіях, у край необхідною є підтримка її подальшого розвитку з боку державних інституцій – як центральної ланки (законодавчо-нормативне забезпечення, ефективні фінансово-економічні інструменти), так і органів місцевої влади («брендинг» територій, сприятливий інвестиційний клімат, удосконалення інфраструктури, детінізація діяльності суб'єктів господарювання).

Проте на постраждалих територіях поки що слабо відбувається стимулювання диверсифікації туристично-рекреаційного продукту щодо розробки та просування нових програм, а також розвиток технологічної бази туристично-рекреаційної діяльності на інноваційній основі.

А тому підтримка розвитку сфери туристичної та рекреаційної діяльності повинна здійснюватись із використанням методології програмно-цільового управління, що передбачає розробку та ухвалення комплексних програм, спрямованих на реалізацію конкретних заходів розвитку туристичного та рекреаційного потенціалу, підвищення якості та ефективності відповідних послуг, зміцнення матеріально-технічної бази туристично-рекреаційного господарства на рівні держави й регіонів на постраждалих територіях. Зазначені програми можуть реалізовуватись завдяки залученню коштів державного й місцевих бюджетів, а також через зацікавлених туроператорів.

Відповідно актуалізується питання розробки дієвих механізмів щодо поєднання всього позитивного, що набуто вітчизняною і світовою спільнотою у сфері теоретичних, методологічних, практичних основ раціоналізації використання природно-ресурсного потенціалу туризму та рекреації, оптимізації функціонування еколого-економічної системи, збереженні якості навколишнього природного середовища в контексті еколого-безпечного просторового розвитку.

Список використаної літератури:

1. Christoph Hasselbach. Potential nuclear power subsidies anger Germans. URL: <http://www.dw.de/potential-nuclear-power-subsidies-anger-germans/a-16964460> (дата звернення : 12.04.2020 р.).
2. Визначення поняття «Антропоцен». *Матеріал із Вікіпедії – вільної енциклопедії*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Антропоцен> (дата звернення : 12.04.2020 р.).
3. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 535-р*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/535-2012-p> (дата звернення : 12.04.2020).
4. Мовчан Я., Проскура М., Гуцал О., Кручок Л., Балашов Л. Організаційно-правові підходи створення об'єктів природно-заповідного фонду в Чорнобильській зоні відчуження. *Бюлетень*

- екологічного стану зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення. Київ : Агентство «Чорнобильінтерінформ», 2006. С. 37–50.
5. Устименко П., Попович С., Мовчан Я. Ойкумена. Зелені раритети зони відчуження. *Український екологічний вісник*. 1993. № 2. С. 22–24.
 6. В Чернобыле открывают музей «Звезда Полюнь», 14 березня 2018 р. URL: <https://experttur.com/ukraine/kievskaya-oblast/201803/muzej-zvezda-polyn.html> (дата звернення : 12.04.2020 р.).
 7. Зеленский Мы создадим «зеленый коридор» для туристов в Чернобыльской зоне. *Интернет видання «ГОРДОН»*. 10 лип. 2019 р. URL: <https://gordonua.com/news/politics/zeleniyskiy-my-sozdamim-zelenyy-koridor-dlya-turistov-v-chornobylskoy-zone-1106069.html> (дата звернення : 12.04.2020 р.).
 8. Ядерный туризм: японцы предлагают посетить ближайший к Фукусиме город-призрак за 210 долларов (фоторепортаж, видео. УНІАН. 21 черв. 2018 р. URL: <https://www.unian.net/tourism/newsphoto/10161203-yadernyy-turizm-yaponcy-predlagayut-posetit-blizhaysiy-k-fukusime-gorod-prizrak-za-210-dollarov-fotoreportazh-video.html> (дата звернення : 12.04.2020 р.).
 9. Экскурсия на Фукусиму: японский вызов чернобыльскому туризму, 25 черв. 2018 р. URL: <https://experttur.com/idei-i-lyudi/201806/ekskursiya-na-fukusimu-yaponskij-vyzov-cher-nobylskomu-turizmu.html> (дата звернення : 12.04.2020 р.).

Kaminetskiy V. V. Development of the tourist and recreation branch of radiation pollution areas: world and domestic experience

The article is devoted to the complex research of topical theoretical problems related to the international experience of formation and development of resort and recreational sphere of territories of foreign countries, in particular those affected by radiation contamination, issues of their rehabilitation, reproduction of human capital, normative and legal support of recreational tourist activity.

The article analyzes the views of researchers on the study of different aspects of the development and search for ways to improve state regulation of the resort and recreational sphere of the territories of foreign countries, in particular those affected by radiation pollution. The author raised the issues of theoretical substantiation and development of practical proposals aimed at the transition from rehabilitation of the affected territories to their sustainable socio-economic development while unconditionally ensuring the requirements of radiation safety on the basis of a program-targeted approach to the implementation of the state policy of development of the resort and recreational and tourist sphere.

The main focus of the article is on the urgent need for a theoretical analysis of this problem in the plane of public administration science. Based on the analysis, it is established that the experience of foreign countries has opened the way for strategic decisions aimed at ensuring a safe life, restructuring the economy to obtain normatively clean products, developing the resort and recreation sphere, reviving and maintaining the cultural tradition of the affected areas.

The opinion is substantiated that the considerable experience gained today in the restoration of the territories affected by radiation contamination, the activity of public authorities in Ukraine should be aimed at improving the business climate, encouraging investment and promoting the development of the private sector through sustainable restoration of tourism and quality tourism. recreational services in the affected areas.

The author concludes that the development of a strategy for managing the development of the sphere of recreation and tourism in the territories affected by radiation pollution should be based on the main directions of ecologically safe economic policy and requires a significant adaptation of the norms and requirements existing in our country to the European standards.

Key words: *tourism and recreational sphere, environment, human capital, socio-economic development, "green economy", radiation contamination of territories, public authorities.*

УДК 35.076

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.15>

І. П. Козак

здобувач наукового ступеня
кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ТРЕНД СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ

Початок ХХІ століття активізував пошук ґностичних підходів до ідентифікації державних інститутів як управлінських конструкцій та їх зміни в нових умовах суспільного розвитку, що тим самим поставило питання про пошук балансу між публічною політикою та управлінськими механізмами її реалізації.

Теоретико-методологічний аналіз публічного управління в умовах інституційних змін зумовлює доцільність деталізації індивідуально-типологічних особливостей його реалізації в контексті сучасних дослідницьких підходів, що дозволяє екстраполювати теоретичну завершеність моделі його розуміння поданої проблематики. Це свідчить про те, що можливість запровадження інституційних змін у сфері публічного управління завжди спрямована на модернізацію державного управління в напрямі деконструкції системи правил, процедур та повноважень органів публічної влади щодо досягнення конкретного результату. У цьому відношенні йдеться про те, що основними суб'єктами інституційних змін у сфері публічного управління виступають групи спеціальних інтересів, які формують стратегічні управлінські рішення, які й визначають синергію результативності зміни інституційного дизайну органів публічної влади.

Метою поданої статті є здійснення аналізу інституційних змін у публічному управлінні як тренду сучасного розвитку. Здійснений у статті аналіз інституційних змін у публічному управлінні як тренд сучасного розвитку дозволив охарактеризувати основні методологічні проблеми щодо деконструкції традиційних інституційних структур, на підставі цього розкрито структурно-функціональну роль адміністративної реформи, яка характеризує результативну практику діяльності державних інституцій, показано статусно-функціональну роль держави в умовах інституційних змін як аксіоматичну умову розвитку публічного управління, яка забезпечує функціональну конгломерацію управлінських рішень та управлінських функцій, розкрито сутність результативної деконструкції інституцій та її вплив на функціонування публічного простору держави, яка слугує стабілізації інституційного балансу публічних відносин.

Ключові слова: публічне управління, інституційні зміни, інституціоналізація публічного управління, раціоналізація публічного управління, публічна політика, суспільний розвиток, інституційні зміни.

Постановка проблеми. Початок ХХІ століття активізував пошук ґностичних підходів до ідентифікації державних інститутів як управлінських конструкцій та їх зміни в нових умовах суспільного розвитку, що тим самим поставило питання про пошук балансу між публічною політикою та управлінськими механізмами її реалізації.

Теоретико-методологічний аналіз публічного управління в умовах інституційних змін зумовлює доцільність деталізації індивідуально-типологічних особливостей його реалізації в контексті сучасних дослідницьких підходів, що дозволяє екстраполювати теоретичну завершеність моделі його розуміння даної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналізуючи сутність інституційних змін у сфері публічного управління, *Д. Норт* особливу увагу приділяє кризовим умовам, які функціонально спонукають систему до запровадження деконструкції діяльності традиційних інституцій управління. У цьому відношенні йдеться про те, що саме криза зумовлює стратегічне обґрунтування інституційних змін, що тим самим зумовлює формування «дієвих політико-адміністративних інституцій, включених до багаторівневої системи формування цілей та стимулів для основних акторів управлінського процесу – від вищого політичного керівництва та провідних бізнесме-

нів до регіональних та місцевих чиновників, а також отримувачів державних послуг» [1, с. 17]. Це свідчить про те, що можливість запровадження інституційних змін у сфері публічного управління завжди спрямована на модернізацію державного управління в напрямі деконструкції системи правил, процедур та повноважень органів публічної влади щодо досягнення конкретного результату. У цьому відношенні йдеться про те, що основними суб'єктами інституційних змін у сфері публічного управління виступають групи спеціальних інтересів, які формують стратегічні управлінські рішення, які й визначають синергію результативності зміни інституційного дизайну органів публічної влади.

Дотримуючись поданого дослідницького контексту артикуляції сутності інституційних змін у публічному управлінні, *П. Холл* звернув увагу на доцільності врахування соціокультурних трендів, які призводять до зміни традиційних управлінських моделей організації діяльності органів публічної влади. У такий спосіб, на думку вченого, інституційні зміни у сфері публічного управління, які базуються на синхронізації умов сучасного розвитку й відповідного їм ресурсного забезпечення, слугують можливості створення моделі «хорошого державного управління». Саме така модель, ураховуючи «конкретні культурні, соціально-економічні та політичні умови, здатна створити оптимальні умови для реформування процедур розроблення та запровадження інститутів публічного управління з урахуванням політико-адміністративного устрою системи, політичної конкуренції, якості механізмів примусу до виконання посадовими особами адміністративних правил, дієвості інститутів підзвітності» [2, с. 940]. Йдеться про те, що саме інституційні зміни у сфері публічного управління характеризують модернізацію інститутів соціальної практики, що передбачає «розроблення програми інституційного будівництва, яке охоплює необхідні управлінські структури з чіткими повноваженнями й підзвітністю, синхронізований із цінностями мотиваційний механізм, який стосується як адміністративного потенціалу органів державного управління, так і до способів формування політики реформ» [2, с. 945]. З огляду на це, інституційні зміни у сфері публічного управління, супроводжуючись відповідним інституційним будівництвом організаційних структур, слугують розширенню адміністративного потенціалу держави, що тим самим посилює її ресурсну спроможність у напрямі реалізації політики модерного оновлення.

Аналізуючи сутність інституційних змін у сфері публічного управління, *Ж.Р. Олсен* указав на дефрагментацію політико-адміністративних процесів, які носять нелінійний характер, породжуючи тим самим складну причинно-наслідкову вертикаль, яка ігнорує багаторівневу інституційну природу сучасної держави. З огляду на це вчений указав на інституції, які забезпечують відповідні показники факторних змін у сфері публічного управління, серед них: «як ендогенні (нормотворчість, державна служба), так і екзогенні (представництво інтересів) інститути, вплив яких істотно модифікований неінституційними соціокультурними факторами, а також політикою інституційного будівництва» [3, с. 399]. У такий спосіб йдеться про те, що інституційні зміни у сфері публічного управління призводять до зміни «правил гри», що створює обмежувальні рамки формального та неформального характеру для функціонування основних суб'єктів публічного простору. Саме тому інституційні зміни у сфері публічного управління завжди мають супроводжуватись вибором «моделі державного управління із заданими ззовні характеристиками», що посилює результативність модернізаційної спроможності державного управління. На підтвердження результативності такої тези вчений указав на те, що інституційні зміни завжди мають «спиратись на певні блоки багаторівневої системи норм, що дозволяє домогтись локальної відповідності між операційним, колективними й конституційними правилами; саме так відповідність дозволить вибудувати результативний ланцюг проміжних інститутів, які мінімізують неминучі реакції відторгнення з боку інституційного середовища і ймовірність нових інституційних пасток» [3, с. 400]. Це свідчить про те, що запровадження інституційних змін у сфері публічного управління з необхідністю передбачає створення відповідних організаційних та функціональних умов, які б слугували максимальній відповідності політики держави зміненним обставинам.

Із цього приводу на особливу увагу заслуговує методологічна конструкція визначення сутності інституційних змін у сфері публічного управління, запропонована *Дж. Вергаром*. Для ідентифікації таких змін вчений запропонував дуальний підхід, розуміючи під ними:

1) впровадження нових інститутів у статичний пристрій (наявний інституційний дизайн) публічного управління;

2) механізм включення у процеси змін, які мають різноманітність динаміки й детермінантів [4, с. 48].

Це свідчить також і про те, що здійснення інституційних змін у сфері публічного управління завжди має супроводжуватись дотриманням легітимних норм та організаційних принципів, відповідно до яких і має відбуватись реструктурування ролі суб'єктів, які відповідають за інституційну динамізацію публічного простору держави. Водночас учений особливу увагу приділяє так званому процесові «прирощення інститутів», який характеризує самотрансформацію системи публічного управління як регулятивної лінійки, яка мінімізує ймовірність негативного результату інституційних реформ.

Мета статті. Метою поданої статті є здійснення аналізу інституційних змін у публічному управлінні як тренду сучасного розвитку. Досягнення мети зумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: охарактеризувати основні методологічні проблеми щодо деконструкції традиційних інституційних структур, розкрити структурно-функціональну роль адміністративної реформи, яка забезпечує операційно-адміністративну систему результативної практики діяльності державних інституцій, показати статусно-функціональну роль держави в умовах інституційних змін як аксіоматичну умову розвитку публічного управління, яка забезпечує функціональну конгломерацію управлінських рішень та управлінських функцій, розкрити сутність результативної деконструкції інституцій та її вплив на функціонування публічного простору держави, яка слугує стабілізації інституційного балансу публічних відносин.

Виклад основного матеріалу. Значний методологічний інтерес у межах даного дослідження становить концепція П. Енгераума, який розробив блокову модель інституційних змін публічного управління, що дозволяє перенести «пріоритети методів реформування з проектного на процесний підхід, що дає можливість краще адаптувати створені новостворені інститути до умов навколишньої дійсності та наявної соціальної практики» [5, с. 6]. Інституції у сфері публічного управління виступають у ролі модернізаційного інструменту, який визначає траєкторію розвитку державного управління. З огляду на це варто зазначити, що траєкторія зміни інституцій у сфері публічного управління безпосередньо залежить від відповідності їх діяльності інституційним умовам розвитку, що в окремих випадках призводить до заміни

однієї інституційної системи на іншу. Саме тому в межах свого дослідження вчений особливу увагу акцентував на інституційній спадкоємності у сфері публічного управління, оскільки у разі її відсутності остання зазнає деструктивних форм, що призводить до «розриву між формальними і неформальними інститутами, інститутами та неінституціональними факторами, слабкої керованості і, в кінцевому підсумку, до деінституціалізації державного управління» [5, с. 10]. Сповідуючи таку методологічну лінію, вчений особливу роль у процесах забезпечення інституційних змін та їх результативності для функціонування сфери публічного управління відводить стратегії реформ. З огляду на це, на його думку, «стратегія реформ повинна орієнтуватися не на разове впровадження нових інститутів, що є ефективним способом змін лише в короткостроковій перспективі, а на побудову ланцюга проміжних інститутів» [5, с. 15]. Це зумовлює запровадження у сфері публічного управління перехідних інституціональних норм, які б забезпечували функціональну сталість інституцій навіть в умовах технологічної й функціональної зміни форм їх функціонування.

Аналізуючи особливості реалізації публічного управління в умовах інституційних змін, А. Кол звертає увагу на методологічній доцільності ранжування інститутів, які «представляються особами, які приймають рішення та інститути, які втілені в дійсності і забезпечують технологічну результативність публічного управління» [6, с. 250]. Водночас учений звертає увагу на те, що публічне управління в умовах інституційних змін зазнає жорсткої бюрократичної регламентації, яка переважно призводить до широкої дистанції між інституційними реформами та реалізованими реформами на практиці. Саме тому, на думку вченого, в умовах інституційних змін система публічного управління перебуває в найбільш стратегічно й технологічно крихких обставинах, які призводять до штучної імплементації відповідних інституційних змін. За таких обставин формуються «спрощені, ідеалізовані інститути, тобто інститути, позбавлені «інституційності», які не мають чіткої функціональної органіки своєї діяльності, а кордон їх повноважень виявляються повністю розмитим, тим самим деінституціоналізує нормативні критерії їх діяльності. У такий спосіб, в умовах інституційних змін публічне управління досить часто набуває інертних ознак, що засвідчує прагнення запровадження нормативних критеріїв функціонування інституцій, а

з іншого – вказує на абсолютну делегітимність та подвійну природу інституцій у сфері публічного управління. Це свідчить про те, що інституційні зміни для сфери публічного управління мають подвійну природу, «вони можуть не лише сприяти наближенню до умов оптимальності, але й перешкоджати цьому». Це безпосередньо свідчить про те, що в умовах інституційних змін сфера публічного управління все більш набуває інерційних ознак, що характеризується протилежністю інтересів між суб'єктами сфери публічного управління, яка є результати розгортання діаметральної позиції.

Аналізуючи специфіку реалізації публічного управління в умовах інституційних змін, А. Каер указав на двояку природу його інститутів. Із цього погляду йдеться про те, що в умовах інституційної деконструкції, яка супроводжується певною інституційною зміною, інститути «не лише не сприяють наближенню до умов оптимальності, але й перешкоджають цьому» [7, с. 83]. Це свідчить про певну інерційність публічного управління в умовах інституційних змін, яка однак, на думку вченого, не пов'язується із протилежністю інтересів, які стосуються відповідної зміни в суспільстві, здебільшого є наслідком «розподільного конфлікту», який стосується отримання вигоди однієї суспільної групи від іншої. На підставі цього основну особливість реалізації публічного управління в умовах інституційних змін учений убачає в запровадженні координуючої функції, яка спрямована на забезпечення взаємної вигоди між суб'єктами публічної сфери, які свою діяльність спрямовують на зняття «розподільного конфлікту», який виникає час від часу між відповідними вертикалями та горизонталями. Водночас також важливо враховувати й той факт, що інституційна зміна – це завжди інституційний проєкт, який охоплює втрати та вигоди, а тому загальний показник результативності реалізації публічного управління за таких умов має містити збільшення показників «синергійної продуктивності» як результату відповідної інституційної деконструкції. Саме тому в більшості теоретичних конструктів методологія інституційної зміни розглядається через призму реформування сфери публічного управління. Її кінцевим результатом, на думку вченого, завжди виступає «не стільки структурна зміна в системі державного управління, скільки її реальні наслідки в найбільш важливих із погляду втрат-та переваг сферах» [7, с. 87]. Це свідчить про те, що визначальним критерієм результативності реалізації публічно-

го управління в інституційних умовах є запровадження нормативних стандартів надання публічних послуг та відповідних антикорупційних механізмів, що регламентувало результативність їх запровадження.

Аktуалізуючи увагу на структурній реформаційній синергії інституційних змін як умови результативності реалізації публічного управління, Д. Озборн указав також на технологічну доцільність синхронізації таких змін із безпосередніми інтересами цільових груп. Це зумовлено тим, що інституційні зміни не є афірмативно-декларативною константою, а завжди залежать від конкретних способів їх реалізації, ініційованих відповідними цільовими групами. Саме тому, на думку вченого, доцільно враховувати три типи механізмів функціонування публічного управління в умовах інституційних змін, серед яких:

- конкурси як певний стимул до проведення реформ;
- належне законодавство як ключовий інструмент реалізації реформ;
- методичні рекомендації та директиви для стимулювання та реалізації реформ [8, с. 44].

Запропонована вченим конструкція механізмів функціонування публічного управління в умовах інституційних змін дозволяє розробити уніфікований підхід до його реалізації, методологічно абсорбуючи водночас переважання особистісно орієнтованих форм координації процесів інституційних змін, які блокують можливість реалізації успішних інституційних проєктів.

Зважаючи на це, однією з характеристик публічного управління в умовах інституційних змін виступає «фрагментарність проєктування реформ», яка створює додаткові перешкоди на шляху до забезпечення його результативності. Із цього боку, йдеться про те, що в умовах інституційних змін суб'єкти публічного управління здебільшого користуються різними ціннісними та методологічними установками, які блокують загальностратегічну лінію забезпечення його результативності. З огляду на це, аби блокувати відповідні виклики реалізації публічного управління в умовах інституційних змін, органи публічної влади мають орієнтуватись не на реальні проблеми інституційного реформування, а на правильну реакцію на запит суспільства щодо забезпечення відповідної інституційної зміни в суспільстві. Такий контекст зумовлений тим, що в умовах інституційних змін, на думку А. Ліденва, певна «фрагментарність інституційних проєктів доповнюється нормативною невизначеністю як похідною характеристикою

транзитного процесу створення норм, які забезпечують зміну функціонування інститутів публічної сфери» [9, с. 122]. Це увиразнює високу структурно-функціональну й технологічну роль закону як регламентаційної практики забезпечення результативності публічного управління в умовах інституційних змін. Такий контекст свідчить про певну структурну й технологічну нестабільність реалізації публічного управління, яка характерна для зміни традиційної інституційної парадигми. Подана аргументація ґрунтується на тому, що у стабільному суспільстві високу результативність сфері публічного управління гарантують закони як «спосіб фіксації» наявного інституційного стану. Саме тому здебільшого закон і є визначальним атрибутом, який визначає відповідну гарантію стабільності реалізації публічного управління в умовах інституційних змін. Це, на думку вченого, свідчить також і про те, що «прийняття закону частіше всього означає, що суспільство вирішило визнати обов'язковим для всіх своїх членів певні норми, які вже склались і прийняття більшістю» [9, с. 125].

Йдучи за такою логікою, доцільно визнати той методологічний факт, що реалізація публічного управління в умовах інституційних змін перебуває в нестабільному режимі, а тому, аби забезпечити таку стабільність, діяльність органів публічної влади має бути деконструйована. Це свідчить про те, що структурною методологією їх діяльності має виступати «режим рефлексії, відстеження потреб регулювання в тих чи інших сферах діяльності, а потім – формалізація та легітимізація вже віднайдених суспільством регулятивних процедур» [10, с. 358]. У такий спосіб, йдеться про те, що в умовах інституційних змін сфера публічного управління здобуває новий інструментарій налагодження публічних відносин, на підставі чого «вкорінюються» нові публічні структури, умови та форми для її новітнього інституційного розвитку. Це свідчить про те, що відбувається своєрідна раціоналізація сфери публічного управління, яка проєктує новий режим для реалізації публічного управління, який здобуває підтримку з боку суспільства.

Однак, водночас *Р. Родес* звертає увагу також і на ту обставину, що в умовах інституційних змін у сфері публічного управління виникають певні складнощі, пов'язані із введенням нових управлінських інститутів, які передбачають наявність розвинених контрактних відносин, які не «мають шансів на розвиток без зрозумілих, стабільних та обов'язкових для виконання всіма учасниками правил»

[11, с. 177]. Нівелювання таких правилами здебільшого у сфері публічного управління породжує ситуацію інституційного вакууму, коли адміністративна і правозастосовна практики не здобувають відповідного інституційного й інструментального забезпечення, відкриваючи простір для реалізації бюрократичного типу реалізації публічної політики. За таких умов та обставин трансформаційні процеси, спрямовані на реальні інституційні зміни у сфері публічного управління, «неминуче наштовхуються на суттєві перешкоди, які виключають особливості реального формування та здійснення державної політики, нездатної виробити послідовну стратегію реформування» [11, с. 207]. Це свідчить про те, що в умовах інституційних змін у сфері публічного управління завжди зберігається суттєвий методологічний та технологічний розрив між стратегіями та рішеннями, прийнятими за умови реалізації цих стратегій. Ідеться про методичну розбалансованість цілей, завдань та ресурсів публічного управління щодо просування відповідних інституційних змін, що тим самим виступає стримуючим фактором для реалізації відповідних інституційних перетворень. З огляду на це, за таких умов «традиційні ієрархії вимушені вбудовуватись у нові мережеві структури, що приводить до виникнення системних суперечностей, вирішення яких залежить від наявного інституційного потенціалу» [11, с. 217]. Зважаючи на це, вчений указав на три групи системних суперечностей, які характеризують особливості реалізації публічного управління в умовах інституційних змін і вирішення яких вимагає відповідного інституційного потенціалу. До таких системних суперечностей належать:

- суперечності між тенденцією до централізації політичної влади та необхідністю забезпечити координацію та інституційну автономію;
- дисбаланс реформаторських зусиль, спрямований на одночасне досягнення ефективності та підзвітності діяльності бюрократичних організацій на основі поєднання ринкових та адміністративних інструментів;
- конфліктна взаємодія та напруга між інституційними змінами та спадкоємністю, що приводить до централізації – координації – підзвітності – ефективності – зміні – спадкоємності [11, с. 220].

Висновки і пропозиції. Здійснений нами аналіз інституційних змін у публічному управлінні як тренд сучасного розвитку дозволив

охарактеризувати основні методологічні проблеми щодо деконструкції традиційних інституційних структур, на підставі цього розкрито структурно-функціональну роль адміністративної реформи, яка характеризує результативну практику діяльності державних інституцій, показано статусно-функціональну роль держави в умовах інституційних змін як аксіоматичну умову розвитку публічного управління, яка забезпечує функціональну конгломерацію управлінських рішень та управлінських функцій, розкрито сутність результативної деконструкції інституцій та її вплив на функціонування публічного простору держави, яка слугує стабілізації інституційного балансу публічних відносин.

Список використаної літератури:

3. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва : Фонд экономической книги «Начала», 2017. 509 с.
4. Hall, P. A., Taylor R. C. Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*. 2016, XLIV. P. 936–957.
5. Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010. 507 p.
6. Vegncr G. Evolutionary markets and the design of institutional policy. *The Evolutionary Analysis of Economic Policy* / ed. by G. Wegner and P. Pelikan. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. P. 47–49.
7. Government performance: why management matters / Ingraham P.W., Joyce P.G., Donahue A.K. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013. 689 p.
8. John P., Cole A. When Do Institutions, policy sectors, and cities matter? Comparing networks of local policy makers in Britain and France. *Comparative political studies*. L.: SAGE publications, 2018. Vol. 33. № 2. P. 248–268.
9. Kjær A.M. Governance. Cambridge: Polity press, 2004. 191 p.
10. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. N.Y.: Addison-Wesley, 1992. 420 p.
11. Ledeneva A. Can Russia Modernise?: Sistema, Power Networks and Informal Governance. Cambridge: Cambridge univ. press, 2013. 305 p.
12. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian journal of public administration*. Sydney, 2007. Vol. 66, N 3. P. 353–366.
13. The Oxford handbook of political institutions / Ed. by R.A. W. Rhodes. Oxford: Oxford univ. press, 2018. 816 p.

Kozak I. P. Institutional changes in public administration as a trend of modern development

The beginning of the 21st century intensified the search of Gnostic approaches to the identification of public institutions as administration structures and their change in the new conditions of social development, thus raised the issue of finding the balance between public policy and management mechanisms of its implementation.

Theoretical and methodological analysis of public administration in the context of institutional change establishes the feasibility of detailing the individual and typological features of its implementation in the context of modern research approaches, which allows extrapolating the theoretical completeness of the model of it understanding of this issue. All this demonstrates that the possibility of implementation institutional changes in the field of public administration is always focus on modernization public administration towards deconstructing the system of rules, procedures and powers of public authorities to achieve a specific result. This is about that the main subjects of institutional change in the field of public administration are groups of special interests that form strategic management decisions that determine the synergy of effectiveness of changes in the institutional design of public authorities, in this regard.

The purpose of the article is to analyze institutional change in public administration as a trend of modern development. The analysis of the article of institutional changes in public administration as a trend of modern development, has allowed characterizing the main methodological problems regarding the deconstruction of traditional institutional structures. On the basis of this, the structural and functional role of administrative reform, which characterizes the effective practice of the activity of public institutions, indicates the status and functional role of the state in the context of institutional changes as an axiomatic condition for the development of public administration, which provides functional conglomeration of administrative decisions and administrative functions institutions and its impact on the functioning of the public space of the state, which serves to stabilize the institutional of public relations.

Key words: public administration, institutional change, institutionalization of public administration, rationalization of public administration, public policy, social development.

УДК 351. 353.2 353.5 65.01

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.16>

О. В. Кризина

аспірантка кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЇ СЛУЖБИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті проведено аналіз організації та функціонування патологоанатомічної служби (далі – ПАС) у пострадянських зарубіжних країнах. У сучасних умовах ПАС забезпечує прижиттєву й посмертну діагностику хвороб, патологічних процесів, контроль якості лікувально-діагностичної роботи в закладах охорони здоров'я, підвищення кваліфікації лікарів лікувальної мережі, забезпечує органи статистики достовірною інформацією про причини смерті в лікувальних закладах.

Кожна лікарня має патологоанатомічні відділення. У великих містах створені центральні патологоанатомічні лабораторії. Усі померлі в лікарнях або клініках медичних інститутів підлягають патологоанатомічному розтину.

Розтини дають можливість установити істинну картину виникнення патологічних процесів, їх давність, ступінь проявів, можливі помилки прижиттєвої діагностики й лікування. Підкреслюється, що розтини проводяться для лікарів, для того, щоб вони могли побачити і зрозуміти правильність або помилковість їх дій щодо хворого, для правильної статистики, для того, щоб родичі померлого знали справжню причину смерті й можливу схильність до певних захворювань. Розтин дає можливість установити правильний клінічний діагноз, виявити недоліки в обстеженні й лікуванні хворого.

Для обговорення лікарських помилок унаслідок лікування хворого, які виявлені під час патологоанатомічних розтинів, і відпрацюванні заходів з усунення недоліків у лікуванні в ЛПУ проводяться клініко-анатомічні конференції. Матеріали патологоанатомічних конференцій узагальнюються і сприяють підвищенню кваліфікації лікарів як клініцистів, так і патологоанатомів.

Також необхідно зауважити, що лікар-патологоанатом допомагає лікуючому лікарю (хірургу) в постановці діагнозу живому пацієнту. Лікар-патологоанатом для цього проводить аналіз живих тканин, і саме тому його допомога в постановці діагнозу є безумовно важливою.

Під час дослідження нами виявлено, що децентралізація муніципальної ПАС веде до її стагнації й деструкції. Але водночас в умовах загального ресурсного дефіциту охорони здоров'я, необхідно робити пошук рішень, які дозволять підвищити ефективність служби з найменшими затратами.

Ключові слова: патологоанатомічна служба, патологоанатомічний розтин, організація охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Метою статті є дослідження організації та функціонування патологоанатомічної служби (ПАС) у зарубіжних країнах.

ПАС у системі охорони здоров'я забезпечує інформативний та об'єктивний підхід у лікувально-діагностичному процесі. Якість патологоанатомічних досліджень має бути високою, але повільно вирішуються проблем, які склалися, ускладнюють функціонування служби. ПАС покликана покращити якість діагностики й наукових медичних розробок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В умовах ресурсного дефіциту галузі охорони здоров'я необхідно шукати рішення, які б дозволили підвищити ефективність ПАС із незначними фінансовими й ресурсними затратами.

Найвніше матеріально-технічне забезпечення та фінансування (ПАС) недостатні для ефективного виконання основних функцій.

З огляду літератури видно, що одним із можливих способів покращення функціонування ПАС є централізація управління й роз-

порядження ресурсами [1, с. 10–12.]. це дасть можливість у ситуації дефіциту кадрів і засобів більш раціонально використовувати наявне обладнання й розхідні матеріали та сприяти стандартизації виконуваної роботи і стимулювати медичні організації до якіснішого надання медичної допомоги населенню [2, с. 434–435].

Мета статті. Вивчити стан, організацію та функціонування патологоанатомічної служби в зарубіжних країнах і науково обґрунтувати заходи, спрямовані на її вдосконалення в Україні.

Для розкриття мети нам необхідно вирішити такі завдання:

- дослідити організаційну структуру патологоанатомічної служби в зарубіжних країнах;
- проаналізувати організацію та функціонування патологоанатомічної служби в зарубіжних країнах;
- запропонувати шляхи вдосконалення патологоанатомічної служби в Україні.

Матеріалами дослідження слугували законодавча та нормативно-правова база зарубіжних країн; річні звіти міських патологоанатомічних бюро та результати їх обговорення; літературні джерела зарубіжних авторів.

Виклад основного матеріалу. ПАС спрямована покращувати якість діагностики й наукових медичних напрацювань. Розтини дають можливість установити достовірну картину патологічних процесів, їх давність, ступінь вираженості, ступінь участі в розвитку летальності, можливі помилки прижиттєвої діагностики й лікування. Важливо пам'ятати, розтини проводяться для лікарів, для того, щоб вони могли побачити і зрозуміти правильність або помилковість у лікуванні хворих, для достовірної статистики, для того, щоб родичі померлого знали справжню причину смерті й можливу схильність до певних захворювань.

У Казахстані ПАС керується наказом Міністерства охорони здоров'я й соціального розвитку Республіки Казахстан від 25 лютого 2015 року № 97 «Про затвердження Положення про діяльність організацій і (або) структурних підрозділів системи охорони здоров'я, які здійснюють патологоанатомічну діагностику [3], і Правил проведення патологоанатомічного розвину», стандартними завданнями патологоанатомічних досліджень (проведення патологоанатомічних розтинів трупів і дослідження операційно-біопсійного матеріалу).

Відповідно до пункту 3 статті 56 Кодексу Республіки Казахстан від 18 вересня 2009 року

«Про здоров'я народу й системи охорони здоров'я» були затверджені:

Положення про діяльність організацій і (або) структурних підрозділів лікувально-профілактичних установ (далі – ЛПУ) охорони здоров'я, які здійснюють патологоанатомічну діагностику;

Правила проведення патологоанатомічних розтинів [4].

Відповідно до Положення до організацій і структурних підрозділів ЛПУ охорони здоров'я, які здійснюють патологоанатомічну діагностику, відносяться патологоанатомічні бюро (далі – ПАБ), централізовані патологоанатомічні відділення (далі – ЦПАВ) і патологоанатомічні відділення (далі – ПАВ) ЛПУ охорони здоров'я, які надають стаціонарну допомогу.

ПАБ є структурним підрозділом охорони здоров'я, який здійснює патологоанатомічну діагностику.

Керівництво діяльністю ПАБ здійснює кваліфікований лікар за фахом «патологічна анатомія (доросла, дитяча)», який має першу (вищу) кваліфікаційну категорію.

ПАБ являється клінічною базою медичних освітніх організацій і їх факультетів, включно з підвищенням кваліфікації й перепідготовки медичних кадрів.

На базі міських і центральних районних ЛПУ створюються міські, міжрайонні, районні відділення ПАБ.

Основними завданнями й функціями ПАБ є:

- уточнення діагнозу захворювань на секційних, операційних та біопсійних матеріалах шляхом проведення макроскопічних і мікроскопічних, а за необхідності – бактеріологічних вірусологічних, біохімічних та інших додаткових досліджень;
- установлення причини й механізму смерті хворого;
- моніторинг якості діагностики й лікування сумісно з лікуючими лікарями шляхом співставлення клінічних і патологоанатомічних даних і діагнозів з обговоренням результатів з лікарями;
- підготовка і проведення клініко-патологоанатомічних конференцій в ЛПУ, нарад і конференцій лікарів зі спеціальності «патологічна анатомія (доросла, дитяча)»;
- повідомлення компетентних органів державного управління охорони здоров'я про вперше виявлені випадки інфекцій, онкологічних захворювань;
- узагальнення й поширення передового досвіду роботи;

– проведення апробації і впровадження сучасних методів патологоанатомічних досліджень;

– забезпечення систематичного підвищення кваліфікації лікарів зі спеціальності «патологічна анатомія (доросла, дитяча)».

ЦПАВ і ПАВ організовуються як структурні підрозділи у складі ЛПУ охорони здоров'я, які надають стаціонарну допомогу. Вони застосовують у своїй роботі допоміжні діагностичні кабінети й відділення (рентгенівський кабінет, клінічну лабораторію, бактеріологічну лабораторію, вірусологічну лабораторію) ЛПУ охорони здоров'я.

ПАВ є клінічною базою підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації лікарів зі спеціальності «патологічна анатомія (доросла, дитяча)» і середнього медичного персоналу.

ПАВ очолює завідувач, який призначається і звільняється керівником ЛПУ й підпорядкований керівникові ЛПУ і його заступникові з лікувальної роботи.

ЦПАВ і ПАВ ведуть медичну документацію і представляють відомості про свою діяльність у місцеві органи державного управління охорони здоров'я.

Приміщення ЦПАВ і ПАВ використовуються лише для виконання патологоанатомічної діагностики.

У ПАБ, ЦПАВ і ПАВ обговорюються випадки розходжень криничних та патологоанатомічних діагнозів, ятрогенної патології, незрозумілих і складних для діагностики захворювань, смертей хворих під час або після профілактичних, хірургічних, діагностичних і терапевтичних утручань, смертей від гострих інфекційних захворювань, пізньої діагностики. Річні звіти про результати патологоанатомічних досліджень, доповідаються на клініко-патологоанатомічних конференціях, підготовку і проведення яких здійснює заступник головного лікаря ЛПУ з лікувальної роботи та завідувач ПАБ, ЦПАВ та ПАВ.

У цьому наказі питання оцінки якості патологоанатомічної діагностики та її критеріїв не торкаються, що створює передумови до відсутності реалій, функціонуючій системі менеджменту якості патологоанатомічних досліджень як усередині патологоанатомічних установ/підрозділів, так і самої служби.

Основними документами патологоанатомічної діагностики є:

– форма № 013/у – «Протокол (картка) патологоанатомічного дослідження»;

– форма № 014/у – «Направлення на патолого-гістологічне дослідження». Ці форми

затверджені офіційним наказом міністерства охорони здоров'я, але відсутні як правила їх заповнення, так і критерії оцінки якості.

У ПАС прослідковується недостатня укомплектованість спеціалістами, що призводить до систематичного перевантаження персоналу усіх підрозділів.

Темп притока молодих спеціалістів набагато менший від потреб у кадровому забезпеченні.

У 2017 році створилась негативна ситуація з підготовкою молодих спеціалістів: Міністерством охорони здоров'я Республіки Казахстан було виключено із 014 програми (бюджетне фінансування) перепідготовку зі спеціальності «патологічна анатомія». Крім того, Наказом Міністерством охорони здоров'я й соціального розвитку Республіки Казахстан від 18 травня 2015 року № 362, спеціальність «патологічна анатомія» виключили з переліку клінічних спеціальностей підготовки в інтернатурі й резидентурі.

Значною мірою проблеми, які стоять перед патологоанатомічною службою в Республіці Казахстан у цілому, пояснюються відсутністю Стандарту організації патологоанатомічної діагностики і клінічної цитології.

Послуги ПАБ містяться в межах гарантованого обсягу безкоштовної медичної допомоги, але в умовах обов'язкового соціального медичного страхування патологоанатомічні дослідження набудуть особливого значення для акредитації медичних організацій, ліцензування медичних працівників, створення оптимальної системи соціального захисту інтересів пацієнта й медичного персоналу. І, відповідно, патологоанатомічна діагностика повинна входити до програми обов'язкового соціального медичного страхування.

У Латвії основною ланкою ПАС є патологоанатомічні відділення ЛПУ. У містах (областях, районах) на базі централізованих ПАВ створюються ПАБ, які мають статус самостійних установ охорони здоров'я й підпорядковуються безпосередньо місцевому органу охорони здоров'я.

ПАБ надає організаційно-методичну й консультативну допомогу відповідним відділенням лікарень регіону, вивчає потреби ПАС у медичних кадрах, обладнанні, реактивах. ПАБ проводить наради й конференції патологоанатомів, відпрацьовує пропозиції для відповідного органу охорони здоров'я з удосконалення показників служби тощо.

До структури ПАБ входять: відділення загальної патології з гістологічною лабораторією, дитячої патології, інфекційної патології з гістологічними й вірусологічними лабораторіями, відділення

біопсійних і цитологічних досліджень з лабораторіями електронної мікроскопії, а також адміністративно-господарською частиною, госпрозрахункове відділення з надання ритуальних послуг населенню. ПАБ є навчальними базами медичних інститутів, середніх медичних навчальних закладів. Багато ПАБ перетворені в найбільш перспективну форму – інститути патології.

Роль Інститутів патології як передової форми організації патологоанатомічної служби полягає в тому, що вони:

- є центрами з узагальненню передового досвіду й наукових досягнень вітчизняної і світової охорони здоров'я;
- мають достатньо кваліфікованих кадрів, які забезпечують уніфікований підхід до проведення поглиблених морфологічних досліджень із використанням сучасних методик;
- проводять і контролюють уніфікацію форм медичної документації;
- є консультативними центрами з теорії діагнозу як для лікарів-патологоанатомів, так і для лікарів інших профілів;
- забезпечують достовірність й уніфікацію річних звітів для органів медичної статистики;
- слугують базами для підготовки й перепідготовки лікарів-патологоанатомів, лаборантів-гістологів, перепідготовки лікарів клінік із теорії діагнозу та сучасним методам морфологічного дослідження.

У Російській Федерації – ПАС надає спеціалізовану медичну допомогу – дослідження й послуги зі спеціальності «патологічна анатомія». Основою ПАС є організаційні структури, які фінансуються з державного бюджету [5, с. 378–379].

Основними організаційними структурами ПАС є:

- медичні організації особливого типу: республіканські, краєві, обласні, міські й районні (міжрайонні) ПАБ, інститути патології (регіональні патологоанатомічні інститути);
- патологоанатомічні відділення медичних організацій, клінік медичних вузів, науково-дослідних інститутів і клініко-діагностичних центрів незалежно від підпорядкування, форм власності і джерел фінансування;
- кафедри загальної патології й патологічної анатомії та інші підрозділи вищих закладів освіти, науково-дослідних інститутів, інших установ охорони здоров'я, які займаються патологоанатомічними дослідженнями незалежно від підпорядкування, форм власності і джерел фінансування [6, с. 6–14].

Висновки і пропозиції. З огляду на проведений аналіз, ми виявили недоліки в патологоанатомічній діагностиці:

- недостатнє й застаріле матеріально-технічне обладнання – призводить до різкого зниження рівня впровадження новітніх досягнень науки, до погіршення якості прижиттєвої діагностики й до послаблення наукового потенціалу;
- нестача власних приміщень – ускладнює виконання збільшених обсягів робіт, упровадження нових технологій, розміщення сучасного обладнання, дотримання нормативів протиепідемічного режиму й охорони праці співробітників, необхідність оренди приміщень, які призводить до фінансових затрат;
- недостатнє кадрове забезпечення – призводить до перенавантаження персоналу й відповідно до зниження якості виконуваних робіт. Зниження притоку молодих кадрів буде збільшуватися у зв'язку з відсутнім навчанням зі спеціальності в інтернатурі й резидентурі, і з відсутності навчання за бюджетний кошт;

Нами виявлено, що децентралізація муніципальної ПАС веде до її стагнації й деструкції. Але поряд із цим в умовах загального ресурсного дефіциту охорони здоров'я необхідно шукати рішення, які дозволять підвищити ефективність служби з мінімальними затратами.

Пропонуємо включити патологоанатомічну діагностику до програми обов'язкового соціального медичного страхування.

Список використаної літератури:

1. Мишнев О.Д., Трусов О.А., Щеглов А.И. Организационные задачи патологоанатомической службы страны. *Актуальные вопросы патологической анатомии Челябинск*. 2010. С. 10–12.
2. Касымова Г.П., Гринберг В.Б. Состояние патологоанатомической службы и проблемы дальнейшего развития на примере городского патологоанатомического бюро города Алматы. *Вестник КазНМУ*. 2017. № 3. С. 434–435.
3. Приказ МЗиСР РК № 97 «Об утверждении Положения о деятельности организаций и (или) структурных подразделений организаций здравоохранения осуществляющих патологоанатомическую диагностику, и Правил проведения патологоанатомического вскрытия». 2015 г.
4. Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения». Астана, 2009. № 194-IV.
5. Доросевич А.Е. Современные аспекты организации патологоанатомической службы России: настоящее и возможное будущее : материалы IV всероссийского съезда патологоанатомов. Белгород. 2013. С. 378–379.

6. Коваленко В.Л., Белоусова Г.А. Состояние и результаты деятельности патологоанатомической службы системы охраны здоровья насе-

ления субъектов Уральского Федерального округа в 2012 г. *Актуальные проблемы патологической анатомии Челябинск*. 2013. С. 6–14.

Kryzyna O. V. organization and functioning of the pathoanatomical service in foreign countries

In the article the analysis of organization and functioning of path anatomical service are conducted in postsoviet foreign countries. In modern terms pathoanatomical service provides for a living patient and posthumous diagnostics of illnesses, pathological processes, control of quality of curatively diagnostic work in establishments of health protection, inplant training of doctors of curative network, provides the organs of statistics reliable information about reasons of death in curative establishments.

Every hospital has pathoanatomical separations. Central pathoanatomical laboratories are created in metropolises. All dead in hospitals or clinics of medical institutes is subject to the pathoanatomical section.

Sections give an opportunity to set the veritable picture of origin of pathological processes, their remoteness, degree of displays, possible errors of diagnostics and treatments. Underlines that sections are conducted for doctors, in order that they could see and understand a rightness or fallaciousness them with a patient, for correct statistics, in order that relatives knew the dead the real reason of death and possible propensity to the certain diseases. A section gives an opportunity to set a correct clinical diagnosis, educe defects in an inspection and treatment.

For the discussion of malpractices as a result of treatments sick, that is educed at pathoanatomical sections, and working off measures on the removal of defects in treatment clinical anatomic conferences are conducted in curative establishment. Materials of pathoanatomical conferences are summarized and assist inplant training of doctors of both clinicians and pathologists.

Also it is necessary to notice that a doctor pathologist helps a treating doctor (to the surgeon) in raising of diagnosis to the living patient. A Doctor pathologist conducts the analysis of living fabrics for this purpose, and for this reason, his help in raising of diagnosis is undoubtedly important.

In the consequence of research it is educed by us, that decentralization of municipal PAS conduces to her stagnac and destruction. But next to it, in the conditions of general resource deficit of guard of health it is necessary to do the search of decisions that will allow to promote efficiency of services at least expenses.

Key words: pathoanatomical service, pathoanatomical section, organization of guard of health.

І. В. Куриськоздобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ДЕРЖАВНІ ПРАКТИКИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАКОРДОННИХ ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У роботі досліджено державні практики формування та реалізації кадрової політики в закордонних закладах вищої освіти. Зокрема, виокремлено чинники зміни в кадровій політиці закладів вищої освіти за кордоном: розвиток ідей неокласичного університету, де наука виявляється головним змістом університетського життя; впровадження підприємницького мислення й заохочення підприємницької діяльності співробітників; необхідність виховання сильних лідерів, які дозволяють розвивати підприємницькі якості у студентів та інших викладачів; конкурентна боротьба за провідних викладачів; зростання важливості командної роботи й довіри; необхідність досягнення потрібного балансу в управлінні академічним персоналом, виконання зобов'язань перед суспільством і щодо освіти; диференціювання джерел фінансування, зміною обсягів та напрямів фінансових потоків; посилення тиску на викладачів за допомогою контролю. Визначено загальні тенденції академічного розвитку за кордоном: акцент на індивідуальних професійних траєкторіях; виділення кількох етапів кар'єрного розвитку; комплексний підхід до розвитку викладацьких навичок; особливий підхід до розвитку дослідницьких та підприємницьких навичок. Виявлено успішні елементи кадрової політики закладів вищої освіти за кордоном: розробка серії цільових програм для окремих категорій професорсько-викладацького складу; наймання персоналу з міжнародних ринків праці, створення нових організаційних принципів проведення процедур найму й відбору; різні схеми просування по службі та наявні в їх межах вимоги; гнучкі системи винагороди на підставі результатів діяльності; розвиток лідерських якостей у викладачів, посилення академічної автономії; формування атмосфери командної роботи й міждисциплінарних зв'язків; розробка систем показників наукової й освітньої продуктивності. Підкреслено, що в університетах США пропонується впроваджувати річні програми спеціальної підготовки й адаптації до нової посади для молодих деканів (зміст програм зосереджено на формуванні глибокого розуміння сутності лідерських позицій, розвитку лідерських умінь і навичок, а також навчанні кращих лідерських практик). Однак у цьому контексті одним із дискусійних питань є те, що можуть робити університетські лідери, щоб бути більш підготовленими до фундаментальних змін, що вже відбуваються та хвилює зарубіжних дослідників.

Ключові слова: державна практика, кадрова політика, заклади вищої освіти, академічний розвиток.

Постановка проблеми. Закордонні практики формування кадрової політики закладів вищої освіти пов'язані з більш активним запозиченням організаційних форм, технологій, цінностей із сектора приватного підприємництва. Кожен університет знаходить свій шлях підприємницького розвитку. Вищезазначене зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження кадрової політики закладів вищої освіти неодноразово займалися науковці та практики, зокрема такі як: Н.Т. Гончарук

[1], М.Г. Лабаджян, Ю.Г. Одегов, [2], С.М. Серьогін [3] тощо.

Однак упровадження закордонних державних підходів до розробки та впровадження кадрової політики закладів вищої освіти в Україні все ще залишається недостатньо вивченим.

Мета статті. Ураховуючи означену актуальність теми роботи, її метою є дослідження практик формування та реалізації кадрової політики в закордонних закладах вищої освіти.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- виокремити чинники зміни в кадровій політиці закладів вищої освіти за кордоном;
- визначити загальні тенденції академічного розвитку за кордоном;
- виявити успішні елементи кадрової політики закладів вищої освіти за кордоном.

Виклад основного матеріалу.

Зміни в кадровій політиці закладів вищої освіти за кордоном пов'язані з такими чинниками.

1. Розвитком ідей неокласичного університету, де наука виявляється головним змістом університетського життя.

2. Упровадженням підприємницького мислення й заохочення підприємницької діяльності співробітників.

3. Необхідністю виховання сильних лідерів, які дозволяють розвивати підприємницькі якості у студентів та інших викладачів.

4. Конкурентною боротьбою за провідних викладачів.

5. Зростанням важливості командної роботи й довіри.

6. Необхідністю досягнення потрібного балансу в управлінні академічним персоналом, виконанням зобов'язань перед суспільством і щодо освіти.

7. Диференціюванням джерел фінансування, зміною обсягів та напрямів фінансових потоків.

8. Посиленням тиску на викладачів, використовуючи контроль [1; 3].

Політика закордонних університетів щодо персоналу сьогодні інституційно оформлена як академічний розвиток, завдання, напрями, ступінь активності, організаційне оформлення яких різні для різних країн.

Зокрема, закордонні практики академічного розвитку зосереджені на:

- розбудові академічної кар'єри (особливо, у плані розкриття для викладача того, які компетенції йому необхідні для успішного розвитку в університеті);
- викладанні (розвиток педагогічних навичок);
- дослідженні (формування дослідницьких навичок та технік).

Водночас серед загальних тенденцій академічного розвитку за кордоном виділяються такі:

1. Акцент на індивідуальних професійних траєкторіях.

2. Виділення кількох етапів кар'єрного розвитку.

3. Комплексний підхід до розвитку викладацьких навичок.

4. Особливий підхід до розвитку дослідницьких та підприємницьких навичок [2; 4].

Успішне запозичення практик із підприємницького сектора у вищу освіту неможливе без розвитку сильного лідерства. Так, у науковій літературі зазначено, що важливим є пошук нових талантів у середовищі академічного персоналу. Підготовка молодшої команди майбутніх університетських адміністраторів – істотний складник діяльності університету. Вона повинна бути невід'ємною частиною програм розвитку кадрів. Окремий великий напрям – це підготовка нових лідерів, а також забезпечення успішного кар'єрного розвитку викладачів на управлінських позиціях. Зокрема наголошується, що до цих пір лише незначна частка університетських адміністраторів різного рівня проходила спеціальні програми професійного розвитку й була готова зайняти керівні позиції.

В університетах США пропонується впроваджувати річні програми спеціальної підготовки й адаптації до нової посади для молодих деканів (зміст програм зосереджено на формуванні глибокого розуміння сутності лідерських позицій, розвитку лідерських умінь і навичок, а також навчанні кращих лідерських практик). Однак у цьому контексті одним із дискусійних питань є те, що можуть робити університетські лідери, щоб бути більш підготовленими до фундаментальних змін, що вже відбуваються та хвилює зарубіжних дослідників [1; 4].

Оплата праці академічних працівників є важливим чинником національного розвитку й підвищення міжнародної конкурентоспроможності закладів вищої освіти. Практики винагороди займають провідне місце в кадрових політиках зарубіжних університетів. Системи й розміри оплати праці мають національні особливості, які детально вивчені в межах окремих досліджень.

Найчастіше рівень оплати праці викладачів університетів залежить від віку, стажу та наукового ступеня й не залежить від продуктивності праці або отриманих результатів, зокрема від академічних успіхів або підсумків педагогічної діяльності.

Рівень університетської зарплати в закордонних країнах робить професію викладача досить привабливою. Однак країни, які розвиваються, повинні подбати про створення додаткових умов для підвищення привабливості роботи для талановитої молоді й фахівців у національних закладах вищої освіти. Необхідність створення

більш гнучкої системи оплати праці в університетах зазначається досить часто.

Підбір викладачів, система винагороди, формування цінності та відкритості ідеям і діям за якісно новим і різноманітним напрямом діяльності університету – типові компоненти кадрових політик. Кращі університети приділяють велику увагу не тільки пошуку й відбору викладачів, але і створенню умов для професійного та особистого розвитку. У відповідь на вимоги ефективності університетів існують спроби розробити ідеальну модель академічного найму і просування:

- відібрати найкращих кандидатів на посаду;
- забезпечити стабільну зайнятість, а також незалежність у проведенні досліджень та викладання;
- повністю використати здібності й особливості кожного співробітника; стимулювати їх подальшу ефективну роботу [2; 3].

Серед успішних елементів кадрової політики закладів вищої освіти за кордоном, які сприяють досягненню академічної досконалості, розглядаються такі:

1. Розробка серії цільових програм для окремих категорій професорсько-викладацького складу (завідуючих кафедрами, видатних професорів, молодих учених).
2. Наймання персоналу з міжнародних ринків праці, створення нових організаційних принципів проведення процедур найму й відбору.
3. Різні схеми просування по службі та наявні в їх межах вимоги.
4. Гнучкі системи винагороди на підставі результатів діяльності.
5. Розвиток лідерських якостей у викладачів, посилення академічної автономії.
6. Формування атмосфери командної роботи й міждисциплінарних зв'язків.
7. Розробка систем показників наукової й освітньої продуктивності [1–3].

Зарубіжні університети, дійсно, часто використовують цільовий підхід до розробки кадрових політик. Політики для таких категорій науково-педагогічних працівників детально описані в літературі:

- викладачі з тимчасовою зайнятістю;
- найбільш перспективні молоді співробітники, які розглядаються як майбутні лідери;
- молоді викладачі, які нещодавно отримали докторський ступінь;
- викладачі, зосереджені на наукових дослідженнях або роботі зі студентами;

– викладачі, залучені до міждисциплінарних проєктів.

До одного з напрямів кадрової політики відноситься формування специфічної позиції для служби персоналу. Практики, пов'язані з цим напрямом, зустрічаються нечасто, але останнім часом починають поступово описуватись деякими дослідниками.

Здатність служб персоналу впливати на організаційні зміни, на процеси в навчанні та дослідженнях повинна зростати, а їх позиція має посилюватись і вирівнюватись порівняно з іншими службами університетів.

Діяльність служби персоналу також може бути пов'язана з розвитком психологічних та консультаційних послуг, які спрямовані на:

- заходи щодо зниження стресу;
- проведення різноманітних консультацій;
- забезпечення більшої прозорості прийнятих на вищому управлінському рівні рішень щодо персоналу університетів [2–4].

Незважаючи на багату практику застосування різних напрямів кадрової політики в закордонних закладах вищої освіти та їх досить часту цільову спрямованість, автори відзначають і негативні сторони. Наприклад, озвучуються негативні приклади селективних політик щодо:

- залучення іноземних викладачів та дискримінації кращих професорів;
- формування неясних кар'єрних перспектив;
- недиференційований підхід до оцінки результативності викладацької праці;
- зниження загальної організаційної прихильності.

Узагальнивши, можна виділити такі ключові напрями кадрової політики в зарубіжних університетах:

1. Розробка та вдосконалення програм професійного розвитку викладачів, в останні роки з акцентом на безперервному розвитку.
2. Вивчення потреб і пріоритетів науково-педагогічних працівників.
3. Розвиток організаційних структур в університетах, які реалізують особисті напрями кадрової політики.
4. Розвиток у науково-педагогічного персоналу підприємницьких навичок і мислення.
5. Розвиток навичок фандрайзингу та підготовки грантових заявок.
6. Розвиток і моделювання академічної кар'єри.
7. Вироблення різноманітних процедур найму викладачів, зокрема системи постійного найму.

8. Розвиток навичок командної роботи й між-дисциплінарних взаємодій.

9. Створення різних програм із формування лідерських і новаторських якостей.

10. Формування й розвиток академічної майстерності.

11. Цільові програми для різних груп викладачів.

Висновки і пропозиції. У цілому, в результаті проведеного дослідження можна сформулювати такі висновки:

1. Виокремлено чинники зміни в кадровій політиці закладів вищої освіти за кордоном: розвиток ідей неокласичного університету, де наука виявляється головним змістом університетського життя; впровадження підприємницького мислення й заохочення підприємницької діяльності співробітників; необхідність виховання сильних лідерів, які дозволяють розвивати підприємницькі якості у студентів та інших викладачів; конкурентна боротьба за провідних викладачів; зростання важливості командної роботи й довіри; необхідність досягнення потрібного балансу в управлінні академічним персоналом, виконанням зобов'язань перед суспільством і щодо освіти; диференціювання джерел фінансування, зміна обсягів та напрямів фінансових потоків; посилення тиску на викладачів за допомогою контролю.

2. Визначено загальні тенденції академічного розвитку за кордоном: акцент на індивідуальних професійних траєкторіях; виділення кількох

етапів кар'єрного розвитку; комплексний підхід до розвитку викладацьких навичок; особливий підхід до розвитку дослідницьких та підприємницьких навичок.

3. Виявлено успішні елементи кадрової політики закладів вищої освіти за кордоном: розробка серії цільових програм для окремих категорій професорсько-викладацького складу; наймання персоналу з міжнародних ринків праці, створення нових організаційних принципів проведення процедур найму й відбору; різні схеми просування по службі та наявні в їх межах вимоги; гнучкі системи винагороди на підставі результатів діяльності; розвиток лідерських якостей у викладачів, посилення академічної автономії; формування атмосфери командної роботи й міждисциплінарних зв'язків; розробка систем показників наукової й освітньої продуктивності.

Список використаної літератури:

1. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія. Дніпро, 2012. 343 с.
2. Одегов Ю.Г., Лабаджан М.Г. Кадровая политика и кадровое планирование : учебник для вузов. Москва, 2014. 444 с.
3. Серьогін С.М. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. Дніпро, 2011. 352 с.
4. Стрехова С.В. Кадрова політика: важелі впливу на ефективність, механізми та інструменти реалізації. Економічний часопис XXI. 2012. № 3–4. С. 66–70.

Kurysko I. V. The state practitioners of formation and realization of personnel policy in foreign higher education institutions

The state practitioners of formation and realization of personnel policy in foreign higher education institutions are investigated in the article. In particular, the following factors of change in personnel policy of higher education institutions abroad are allocated: development of the ideas of neoclassical university where the science appears the main maintenance of university life; implementation of enterprise thinking and encouragement of business activity of employees; need of education of strong leaders, allowing to develop enterprise qualities at students and other teachers; competition for the leading teachers; growth of importance of team work and trust; need of achievement of the necessary balance for management of academic personnel, implementation of obligations to society and concerning education; differentiation of financing sources, change of volumes and directions of financial flows; strengthenings of pressure upon teachers due to control. The following general trends of academic development abroad are defined: accent on individual professional trajectories; allocation of several stages of career development; an integrated approach to development of teaching skills; special approach to development of research and enterprise skills. The following successful elements of personnel policy of higher education institution abroad are defined: development of a series of target programs for separate categories of the faculty; hiring of personnel from international labor markets, creation of new organizational principles of holding procedures on hiring and selection; various schemes of promotion and requirements existing in their limits; flexible remuneration systems on the basis of activity results; development of leadership skills in teachers, strengthening of the academic autonomy; formations of the atmosphere of team work and cross-disciplinary communications; development of systems of indicators of scientific and educational productivity.

It is emphasized that at the universities of the USA it is offered to implement annual programs of special preparation and adaptation to a new position for young deans (the contents of programs are concentrated on formation of deep understanding of essence of leader positions, to development of leader skills and also to training in the best leader practitioners). However, in this context one of debatable questions is what university leaders can do to be more prepared to fundamental changes that already occur and concerns foreign researchers.

Key words: *State practice, personnel policy, higher education institutions, academic development.*

УДК 352/353].07:005.22:332.146.2:502.131.1
DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.18>

А. П. Лелеченко

кандидат наук з державного управління, доцент,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено проблеми та основні напрями реалізації регіональної політики сталого розвитку місцевими органами влади. У статті визначено, що здійснення процесу децентралізації стає необхідною умовою подальшого сталого розвитку та ефективного функціонування територій, оскільки регіональна політика має вдосконалюватись через розширення сфери повноважень регіонів, надання їм економічної самостійності, з метою більш ефективного використання фінансових та природних ресурсів на певній території. Обґрунтовано підхід, згідно з яким сталий розвиток території ототожнюється не тільки з підвищенням економічних показників її розвитку, а й із досягненням високої якості життя населення й позитивною динамікою результатів реалізації екологічних програм на певній території. Установлено, що місцеві органи влади відіграють ключову роль у забезпеченні регіональної політики сталого розвитку шляхом мобілізації всіх наявних та можливих ресурсів, а також розробки і впровадження механізмів їхнього найбільш ефективного використання; розроблення конкретних програм та проєктів сталого розвитку регіону для досягнення запланованого результату; створення сприятливого клімату для розвитку підприємництва, усунення причин, які заважають веденню бізнесу; раціонального використання комунальної власності та коштів місцевих бюджетів як фінансової основи розвитку території. Ці заходи розширюють коло їх повноважень і направлені на використання адміністративних та економічних методів управління; поєднання інтересів держави й конкретного регіону у процесі вироблення управлінських рішень, які приймаються на регіональному рівні з метою забезпечення сталого розвитку регіону. Водночас регіональна економічна політика має бути направлена на системний та комплексний підхід у процесі підготовки і прийняття управлінських рішень, а також на прогнозування і програмування, які визначають кількісні параметри соціально-економічного розвитку, їх місце в міжрегіональному поділі праці, корегують у прогнозованій динаміці регулюючі дії на економічні та соціальні процеси в регіонах.

Ключові слова: сталий розвиток регіону, регіональна політика, органи місцевого самоврядування, децентралізація, регіональний маркетинг, «біорегіоналізм», програми соціально-економічного розвитку регіонів, стратегії розвитку.

Постановка проблеми. Дослідження чинників й умов регіонального розвитку афілійовані до проблем реалізації системи сталого територіального розвитку. В аспекті економічної політики держави парадигма «сталий розвиток регіону» передбачає строго орієнтований динамічний процес послідовних позитивних змін, які забезпечують збалансованість економічного, соціального та екологічного компонентів у межах цього територіального утворення. Становлення моделі сталого розвитку регіонів – незаперечний фактор стабільного соціально-економічного розвитку країни. Держава

в цьому процесі відіграє роль координуючого центру. Тільки у співпраці виробничих структур й органів влади центрального й місцевого рівнів (зокрема органів місцевого самоврядування) можна досягти максимально ефективних результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики переходу до сталого розвитку на регіональному та локальному рівнях, зокрема, визначення ролі місцевих органів влади у формуванні регіональної політики сталого розвитку традиційно перебуває у полі зору зарубіжних та вітчизняних науков-

ців: Е. Бертон, А. Воссина, Б. Данилишина, В. Данилова-Данильяна, М. Дженкса, О. Добровольської, З. Герасимчука, В. Коваленка, А. Костіна, М. Кустикова, Н. Моїсєєва, С. Степанова, О. Хлобистова тощо.

Мета статті. Метою поданої статті є дослідження факторів, які впливають на діяльність місцевих органів влади у формуванні регіональної політики сталого розвитку. Для реалізації поставленої мети в роботі було сформувано завдання – визначити проблеми та основні напрями реалізації регіональної політики сталого розвитку місцевими органами влади.

Виклад основного матеріалу. Процес управління соціально-економічним розвитком регіону – це особливий вид діяльності, який здійснюється центральними та місцевими органами виконавчої влади (зокрема органами місцевого самоврядування). Центральні органи виконавчої влади відповідальні за таке: стратегічне втілення стратегій регіонального економічного розвитку; відповідність регіональних програм стратегічному розвитку держави в цілому; забезпечення максимально ефективного використання потенціалу конкретного регіону та держави в цілому. Крім того, завданням центральної влади є регулювання відносин між регіонами та забезпечення виконання загальнодержавних програм на засадах міжрегіонального співробітництва.

Здійснення процесу децентралізації стає необхідною умовою подальшого сталого розвитку та ефективного функціонування територій, оскільки регіональна політика має вдосконалюватись через розширення сфери повноважень регіонів, надання їм економічної самостійності з метою більш ефективного використання фінансових та природних ресурсів на певній території. Водночас місцеві органи влади відіграють триєдину ключову роль у забезпеченні політики сталого розвитку територій, а саме: перша – полягає у формуванні регіональної соціо-еколого-економічної політики, а також вироблення регіональної стратегії. У цій ролі місцеві органи влади здійснюють аналіз стану розвитку економічної, соціальної та екологічної сфер регіону, визначають ключові впливи та формують уяву про майбутні перспективи його сталого розвитку. Друга – передбачає створення сприятливого середовища для мобілізації всіх наявних та можливих ресурсів економічного розвитку, а також розробки і впровадження механізмів їхнього найбільш ефективного вико-

ристання. Третя – полягає в адмініструванні розроблених конкретних програм та проєктів розвитку регіону, виробленні практичних заходів задля досягнення поставлених цілей, а також контролю реалізації цих заходів для отримання запланованого результату.

Сучасний підхід до сталого розвитку території ототожнюється не тільки з підвищенням економічних показників її розвитку, а й із досягненням високої якості рівня життя населення й позитивної динаміки результатів реалізації екологічних програм на певній території. В. Данилов-Данильян виділяє наступні індикатори сталого розвитку із класифікацією за секторами [2]:

1. Група соціальних індикаторів.
2. Група економічних індикаторів.
3. Група екологічних індикаторів.
4. Група інституційних індикаторів.

У цьому ракурсі цінною є думка М. Подпругіна, який акцентує увагу на семи основних блоках сталого розвитку регіонів [6, с. 214–221]:

1. Екологічні фактори, до блоку яких відносяться природно-кліматичні умови й техногенні забруднення. Водночас до техногенних забруднень відносяться не тільки забруднення на території регіону, а й транскордонні забруднення атмосферного повітря, водних об'єктів тощо, причому не тільки щодо інших держав, а й щодо інших регіонів і територій країни.

2. Фінансово-економічні чинники, до яких варто віднести стабільність бюджету регіону, незалежність від дотацій та трансфертів інших бюджетів; участь регіону в цільових програмах, національних проєктах, стратегіях розвитку; діяльність кредитних установ, страхових та інших компаній, які здійснюють діяльність у регіоні; вплив економічної нестабільності, який спостерігається в цілому в регіоні.

3. Промислово-виробничі фактори, такі як наявність на території регіону потужної виробничої бази; різних мінеральних ресурсів; залежність регіону від монополій, які в ньому створюються.

4. Наявність у регіоні розвинутої інфраструктури. До цього блоку варто віднести такі фактори як наявність і стан регіональної автодорожньої та залізничної мережі, аеродромів, річкових і морських портів; телекомунікації; ринкову інфраструктуру регіону.

5. Продовольча безпека регіону охоплює фактори комплексного стану сільського господарства регіону; стан торгової мережі; наявність і розвиток переробних підприємств на території регіо-

ну; діяльність вертикально-інтегрованих комплексів в агропромисловому комплексі регіону.

6. Регіональний маркетинг об'єднує такі чинники як пізнаваність регіону в засобах масової інформації; бренди регіону; національні, регіональні свята, урочистості, організовані і проведені на території регіону.

7. Соціальна сфера, культура, громадська діяльність охоплює групу таких факторів як розвинена соціальна сфера, наукові, освітні установи, наявність кваліфікованих трудових ресурсів і робочих місць, установи культури й мистецтва, заходи, діяльність громадських організацій різного спрямування, міжнародні та міжрелігійні відносини, наявні серед населення регіону.

Умовно в названих семи блоках факторів виділяють [1] три основні групи чинників сталого розвитку, які можуть бути застосовні до певної території:

1. Екологічні чинники (які об'єднують екологічні фактори як такі й фактори продовольчої безпеки території).

2. Фінансово-економічні чинники (які об'єднують економічні, промислово-виробничі, фактори наявності розвиненої інфраструктури та продовольчої безпеки території).

3. Соціально-суспільні чинники (ті, які об'єднують чинники соціальної сфери, культури, громадської діяльності та регіонального маркетингу).

Розглянемо вплив кожного із зазначених чинників на діяльність місцевих органів влади більш детально.

1. На даному етапі особлива роль у забезпеченні сталого розвитку регіону приділяється *екологічним факторам*. У цьому разі представляє інтерес екологічний підхід до зміни сучасних суспільних зв'язків між різними сферами життя, який орієнтований на більш тісний зв'язок із природою й відомий під назвою «біорегіоналізм». Він виходить зі ставлення до біорегіону як області, яка визначається не тільки політичними або адміністративними кордонами, а і природними біологічними й геологічними особливостями [4, с. 5]. Такий підхід, якщо він не веде до неприйнятних політичних та інших наслідків, повинен безумовно враховуватись в екологічній політиці. Регіон має свої політико-адміністративні органи управління. Регіональна влада характеризується здатністю й можливістю робити визначальний вплив на поведінку суспільства за допомогою засобів, котрі знаходяться в розпорядженні держави, мобілізувати на досягнення поставлених цілей і програм великі маси людей, регулювати відносини між окремими групами громадян соціуму.

Натомість А. Костін розглядає екологічну політику як політику безпеки, зменшення екологічного ризику. Особливу увагу науковець приділяє прийняттю рішень у сфері охорони навколишнього середовища і природокористування [5] як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Незважаючи на наявність декількох акторів в екологічній політиці, саме місцеві органи влади покликані регулювати процеси, які відбуваються в цій сфері, використовуючи метод прийняття рішень (прогнозування, планування, програмування), юридичний підхід (контроль над виконанням законів, які регулюють відносини в екологічній сфері), економічні важелі (стимулювання природоохоронної діяльності підприємств тощо). На наш погляд, екологічна політика регіональної влади в сучасній Україні – це система політичних, економічних, юридичних та інших заходів, котрі вживаються спільно з політичними інститутами і громадянським суспільством з метою переходу на шлях сталого розвитку. Вихідною тезою поданого визначення є цільовий аспект і специфічність сучасної політики у плані її екологізації. Треба визнати, що кризовий стан навколишнього середовища зумовив появу екологічної функції регіональної влади, центральною ланкою якої є формування і здійснення науково-обґрунтованої екологічної політики, спрямованої на збереження й відтворення здорового та безпечного середовища проживання, на вирішення соціально-екологічних конфліктів шляхом поступової екологічної модернізації всіх сфер життєдіяльності суспільства від трансформації базової системи його цінностей, дотримання громадянських прав і свобод і до перебудови промислового виробництва на основі розширюється використання природозберігаючих технологій.

Щодо цього, О. Добровольська зазначає, що регіональна система управління природокористуванням має керовану й керуючу складники. Одна з них являє собою сукупність контролюючих органів на рівні регіону (області), а друга – об'єкт управління (підприємства й організації, діяльність яких впливає на стан навколишнього середовища й ефективність використання природних ресурсів регіону). Найважливішими з функцій цієї системи необхідно вважати такі: управління комплексним використанням сировинних ресурсів; екологізацію виробни-

113

цтва; раціоналізацію процесу утилізації твердих побутових відходів; поліпшення екологічної обстановки; досягнення еколого-соціально-економічної ефективності регіонального розвитку. Регіональні системи управління природокористуванням й охороною навколишнього природного середовища повинні розроблятися для кожної конкретної території, відповідно до властивих їй цільових пріоритетів у сфері раціонального природокористування, затвердженими законодавчими органами і відповідними органами місцевого самоврядування. Тільки в цьому разі нові структури управління зможуть ефективно реалізувати моделі екологічно безпечного і сталого розвитку регіонів [3, с. 125].

Відповідно, вдосконалення системи управління природокористуванням на регіональному рівні переслідує управлінські цілі, спрямовані на вирішення проблем гарантування екологічної безпеки регіонів, серед яких [3, с. 132–133] такі:

- розробка відповідної регіональної екологічної політики з підтримки екологічно проблемних регіонів;
- здійснення технічного переоснащення виробничого потенціалу регіону на основі впровадження новітніх наукових досягнень, безвідходних технологій та екологічно безпечних технологічних процесів;
- здійснення ефективного контролю об'єктів проєктування, будівництва й функціонування підприємств промисловості, енергетики, транспорту, сільського господарства регіону з метою управління техногенним навантаженням, раціональним використанням природних ресурсів;
- упровадження нових форм господарювання в регіоні з урахуванням екологічних норм;
- унесення змін до системи оподаткування з метою раціоналізації природокористування;
- удосконалення міжрегіональних зв'язків із метою концентрації спільних зусиль для збереження навколишнього середовища, запобігання транскордонного забруднення, ліквідації техногенних аварій;
- раціоналізація регіональних заходів щодо забезпечення поліпшення якості питної води. Зниження забрудненості екосистем басейнів Чорного й Азовського морів і прибережних територій;
- юридичне забезпечення прав громадян «на сприятливе навколишнє середовище й достовірну інформацію про її стан; на безпосередню участь громадян у прийнятті рішень, які стосуються стану навколишнього середовища;

на відшкодування збитків, заподіяних здоров'ю або майну екологічним правопорушенням;

- екологічна освіта та виховання;
- науково-технічне та інформаційне забезпечення охорони навколишнього середовища шляхом створення в регіонах екологічних сайтів.

2. *Регіональна соціальна політика* полягає в забезпеченні умов для підвищення добробуту населення, яке проживає на певній території, відтворенні соціальних гарантій у частині формування економічних стимулів із метою участі їх у суспільному виробництві на цій же території. Соціальна політика повинна враховувати регіональні аспекти, властиві соціальній сфері. Зокрема, генеральною метою регіональної політики в цій сфері є забезпечення соціального розвитку території з урахуванням сучасних тенденцій функціонування економіки й соціальної сфери та її специфіки для досягнення високого рівня здоров'я, якості життя та добробуту населення. Ця мета декомпозиціюється на такі цілі:

- регулювання демографічних процесів (народжуваності, смертності, міграції, тривалості життя, природний приріст населення тощо);
- забезпечення соціальних стандартів рівня життя й соціального захисту населення в регіоні;
- запобігання зубожінню населення, стримування процесу розшарування населення (поляризації) на бідних і багатих, підтримання гідного рівня життя населення, особливо у малорозвинутих регіонах;
- соціальний захист малозабезпечених і непрацездатних громадян.
- скорочення безробіття й мінімізація її наслідків, збереження стабільності у сфері зайнятості;
- розвиток і вдосконалення системи освіти й підготовки кадрів;
- художньо-естетична освіта й обслуговування, розвиток духовності населення;
- забезпечення участі органів місцевого самоврядування в розвитку муніципальної соціальної сфери.

Такі цільові установки визначають систему завдань регіональної соціальної політики. Першочерговими з них є такі: створення умов для зростання добробуту й підвищення рівня життя людей; підвищення рівня зайнятості населення; забезпечення соціального захисту населення; формування регіональних соціально-інфраструктурних комплексів; забезпечення громадської безпеки та правопорядку; вдосконалення соціального розвитку регіонів.

Проведений аналіз дозволив виділити основні напрями регіональної соціальної політики:

– *в області доходів*: забезпечення стабільних умов для виплати заробітних плат, пенсій, допомог та інших грошових доходів громадян; підвищення рівня життя; створення сприятливих економічних умов для зростання доходів населення;

– *у сфері зайнятості*: створення стабільних умов у трудовій сфері: забезпечення працівників, які вивільняються, робочими місцями, організація професійної підготовки та перепідготовки кадрів, захист трудових прав.

Соціальна політика регіону реалізується через механізм державних програм соціального забезпечення й систему соціальних послуг. Найважливішою частиною регіональної програми соціального забезпечення є соціальне страхування. Соціальне страхування поширюється на осіб, які мали протягом якогось часу постійну роботу і втратили дохід у зв'язку із хворобою, безробіттям, пенсійним віком. Система соціального страхування компенсує цій частині населення втрату доходу з фонду соціального страхування. Важливим напрямом регіональної соціальної політики є розвиток сфери соціальних послуг. Основним завданням у цій сфері є забезпечення доступності безкоштовних (освіта, охорона здоров'я, культура тощо) і платних (житлово-комунальне господарство, торгівля, харчування тощо) послуг. Система соціальних послуг (охорона здоров'я, освіта, професійна підготовка, служба зайнятості) спираються на державний сектор галузей соціальної інфраструктури, хоча в кожній із них є і приватні підприємства, держава бере участь у фінансуванні, виробництві й розподілі соціальних послуг, збільшуючи тим самим їх доступність населенню.

3. *Регіональна економічна політика*. Підвищення ролі органів місцевої влади у формуванні регіональної політики сталого розвитку є однією з передумов забезпечення стійкого економічного зростання в державі. Раціональне формування такої політики дозволить покращити економічний та соціальний стан територіальних громад. У перспективі центральний уряд країни повинен мати менший вплив на формування регіональної економічної політики, створення програм розвитку та їх фінансування. Це питання особливо актуалізується сьогодні, коли відбувається зміщення фокусу тяжкості економічних перетворень на рівень регіональної еко-

номіки й посилення їх ролі в реалізації економічної політики держави [7].

Екстраполюючи запропоновані науковцями [3; 4; 5; 7] концептуальні позиції щодо кожного із зазначених чинників на діяльність місцевих органів влади, встановлено, що методологічний обертон дослідження регіональної економічної політики має бути направлений на:

1) системний, комплексний підхід у процесі підготовки і прийняття управлінських рішень. Він передбачає: теоретико-пізнавальну роботу (тобто аналіз поточної ситуації, ідентифікацію проблем у регіональному масштабі), постановку конкретних цілей (завдань), організаційно-виконавську діяльність тощо;

2) прогнозування: припускає ретельний аналіз минулого досвіду, вивчення даних економічної, соціальної, медичної статистики, врахування громадської думки, експертних оцінок, зіставлення альтернативних варіантів можливого суспільного розвитку;

3) програмування: розробка комплексних цільових галузевих програм, спрямованих на соціальний захист населення. Серед форм реалізації регіональної політики особливе місце необхідно відвести розробці та здійсненню цільових програм соціально-економічного розвитку регіонів. Прогнозування і програмування дозволяє визначити кількісні параметри соціально-економічного розвитку, їх місце в міжрегіональному поділі праці, скорегувати у прогнозованій динаміці регулюючі дії на економічні та соціальні процеси в регіонах.

В умовах сьогодення актуалізуються проблеми пошуку ефективних стратегій розвитку регіональних економічних систем, побудови адаптованих моделей сталого регіонального розвитку в межах економічної політики забезпечення господарської динаміки регіонів. Це викликає необхідність інкорпорації до складу детермінант сталого регіонального розвитку таких заходів [7, с. 6–7]: аналізу наявних і прогнозування майбутніх потреб зовнішніх споживачів регіону, визначення цільових параметрів регіональних ринків; формування основних напрямів оптимального розвитку, які відповідають потребам основних зацікавлених груп регіональних суб'єктів; розробки місії регіонального розвитку та цільових індикаторів; розробки стратегій розвитку регіону, зважаючи на поставлені цілі, а також спеціалізованих інвестиційних стратегій, спрямованих на досягнення оптимальних ринкових параметрів; формування

сценаріїв реалізації альтернативних стратегій та базового портфеля заходів щодо їх практичної реалізації; визначення критеріїв ефективності стратегій регіонального розвитку; моніторингу та коригування обраних стратегій сталого регіонального розвитку.

Комплексний характер цих заходів сприяє вдосконаленню діяльності місцевих органів влади в контексті вирішення проблем населення на регіональному рівні, призводить до підвищення рівня умов життя жителів регіону шляхом досягнення збалансованості соціально-економічного та екологічного розвитку, здійснюваного на основі раціонального використання всього ресурсного потенціалу регіону, зокрема географічні особливості території, розвиток економіки, стан наявної інфраструктури та характер промислового виробництва. У цьому контексті вирішальна роль місцевих органів влади має бути направлена на створення сприятливого клімату для розвитку підприємництва, усунення причин, які заважають веденню бізнесу; раціональне використання комунальної власності та коштів місцевих бюджетів; належне управління державним сектором економіки, розташованим на території регіону; забезпечення інформацією бізнесових структур та територіальних громад щодо економічних можливостей регіону, зміни регулюючих функцій державних і місцевих органів влади, нових ресурсних можливостей території тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, кінцевою метою органів місцевої влади щодо формування регіональної політики сталого розвитку має стати розроблення та реалізація програм соціально-економічного розвитку регіону, які передбачають підвищення життєвого рівня місцевого населення, ефективне використання природно-ресурсного, виробничого і трудового потенціалу території, а також оптимальний територіальний розподіл праці. Зважаючи на це, розширюється коло їх повноважень. Насамперед ідеться про використання адміністративних та економічних методів управління; поєднання інтересів держави й конкретного регіону у процесі вироблення управлінських рішень, які приймаються на регіональному рівні; регулювання та (за необхідності) дерегулювання економічними процесами з метою

забезпечення сталого розвитку регіону. Водночас у подальшому, управлінська структура регіону має формуватися за принципом субсидіарності, коли органи вищого рівня виконували б лише ті функції, які не в змозі виконати органи управління нижчого рівня. Основним завданням регіональної регуляторної політики є досягнення найкращих показників регіонального економічного розвитку за умови найбільш ефективного використання ресурсів та збереження навколишнього середовища.

Список використаної літератури:

1. Воссина А., Кустикова М. Экологические, экономические и социальные аспекты функционирования отечественных градообразующих предприятий как фактор устойчивого развития территорий. *Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент»*. 2015. № 1. URL: file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/ekologicheskie-ekonomicheskie-i-sotsialn-e-aspekt-funktsionirovaniya-otchestvenn-h-gradoobrazuyushih-predpriyatiy-fa%20(1).pdf. (дата звернення : 02.03.2020 р.).
2. Данилов-Данильян В., Лосев К. Экологический вызов и устойчивое развитие : учебное пособие. Москва : Прогресс-Традиция, 2000. С. 196.
3. Добровольська О. Інтегральний підхід щодо вдосконалення регіональної системи управління природокористуванням. *Учені записки ТНУ. Серія: Економіка та управління*. 2011. Т. 24(63). № 4. С. 120–135.
4. Коваленко В., Костин А., Моисеев Н., Степанов С. Экологическая безопасность и концепция эколого-политологического образования в России. *Вестник Московского университета*. Сер. 12. 1993. № 4. С. 5.
5. Костин А. Экополитология и глобалистика : учебное пособие для студентов вузов. Москва, 2005.
6. Подпругин М. Устойчивое развитие региона: понятие, основные подходы и факторы. *Российское предпринимательство*. 2012. № 24 (222). С. 214–221.
7. Прокопенко З. Система устойчивого регионального развития и основы её формирования: концептуальный аспект. *Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ»*. 2017. Том 9. № 6. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/36EVN617.pdf>. (дата звернення : 04.03.2020 р.).

Lelechenko A. P. The role of local authorities in providing management of sustainable development of region

In this article there are highlighted the main problems and directions of implementation regional policy of sustainable development by local authorities on the basis of analysis, generalization and systematization of scientific sources.

The article determines the implementation of decentralization process is a prerequisite for the further sustainable development and efficient functioning of territories. Regional policy needs to be improving by expanding the powers of the regions, giving them economic autonomy, in order to make better use of financial and natural resources in a certain territory. The sustainable development of the territory is identified not only with the increase of economic indicators of its development, but also with the achievement of high quality of life the population and positive dynamics of results in implementation of environmental programs at the territory. It is substantiated that local authorities play a threefold key role in ensuring the policy of sustainable development of territories. It has been established that local authorities play an important role in ensuring a regional sustainable development policy by mobilizing all available and possible resources, as well as developing and implementing mechanisms for their most effective use; development of specific programs and projects for sustainable development of region in order to achieve the planned result; creation of a favourable climate for the development of entrepreneurship, elimination of reasons that impede business; rational use of municipal property and local budgets as a financial basis for the development of territory. These measures extend the scope of their powers and aim to use administrative and economic management methods; combining the interests of the state and the specific region in the development of management decisions that are made at the regional level in order to ensure for the sustainable development of region. It is proved that regional economic policy should aim at: systematic, integrated approach in the process of preparation and decision-making, as well as forecasting and programming, which determine the quantitative parameters of socio-economic development, their place in the inter-regional division of labour, adjusting in the forecast dynamics actions on economic and social processes in the regions

Key words: sustainable development of the region, regional policy, local authorities, decentralization, regional marketing, "bioregionalism", programs of socio-economic development of regions, development strategies.

О. В. Мейко

кандидат військових наук,
Начальник Кінологічного навчального центру
Державної прикордонної служби України

КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНИХ СТРУКТУР ПРИКОРДОННИХ ПІДРОЗДІЛІВ

Стаття присвячена проблематиці сфери державного управління, зокрема обґрунтуванню процесу формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу науковими теоретико-методологічними підходами. Сформульовано мету наукової статті. Проведено ретельний аналіз наукової літератури із представленого питання.

Розкрито сутність організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу: складна соціальна система, у якій відтворено систему правил, вимог та норм; поведінку людей відповідно до статусів та ролей; систему управлінських впливів; систему, яка може бути автономною, самоорганізованою, самоврегульованою.

Формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу є глибоко свідомим процесом, оскільки повинен урахувувати мету, завдання та специфіку діяльності Державної прикордонної служби України.

У Державній прикордонній службі організаційно-штатна структура має пріоритетний статус, оскільки першочергово відбувається формування саме згаданої структури, у якій відображено спеціалізацію служби й масштаби її існування в суспільстві, рівень використання технологій, основна техніка, і, що найважливіше, – організаційні форми професійної діяльності.

Виокремлено такі значущі характеристики названої структури прикордонного підрозділу: чіткий поділ праці за відповідними посадами (керівник підрозділу, його заступник тощо); наявність згрупованих посад (відділ або відділення); ієрархічність системи посад (провідний співробітник, співробітник тощо); компетентності відповідно до посад у структурі; впорядкованість зв'язків між посадами відповідно до обсягу посадових обов'язків.

У запропонованій статті виділено та розкрито сутність аксіологічного, синергетичного, системного, структурно-функціонального, діяльнісного, особистісно-орієнтованого, компетентнісного, владного, нормативного, нормативно-методичного підходів. Проаналізовано основні результати здійсненого наукового пошуку, сформульовано висновки дослідження.

Ключові слова: державне управління, підрозділ, теоретико-методологічний підхід, прикордонна служба, формування.

Постановка проблеми. Сфера державного управління є досить багатогранною, оскільки поєднує питання і соціальної політики, і економіки, і політики, і міжнародної співпраці, і навіть функціонування соціальних фундаментальних утворень суспільства. Стаття створена з метою аналізу проблем формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу. Організаційно-штатною політикою є планування потреб у людських ресурсах, формуванні структури та штатів, призначення, створення та переміщення відповідних резервів. Проблеми демотивації, низька інно-

ваційна активність персоналу прикордонної служби, зростання прикладів професійних стресів та соціальних конфліктів у прикордонних колективах знаходяться у площині питань формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками різні аспекти проблеми формування організаційно-штатної структури були в центрі уваги науковців. До її теоретичного обґрунтування звертались такі вітчизняні вчені як В. Дзюндзюк [1], Ю. Машкаров [2], Д. Олійник [3], В. Сороков [4], Г. Швиданенко [5].

Що стосується прикордонної служби, то подібні наукові дослідження є епізодичними, наприклад, В. Лемешко вивчав проблему функціонування спецпідрозділів прикордонного відомства [6]. Є чимало праць, присвячених прикордонній службі України, проте це переважно праці з військово-технічних наук, юридичних, педагогічних або психологічних наук.

Подальшого вивчення потребує проблема шляхів формування ефективної організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу, яка сприяє результативному функціонуванню всього прикордонного відомства. Важливим та недостатньо вивченим питанням цієї сфери є питання про комплексний підхід до обґрунтування цієї структури.

Виклад основного матеріалу. Побудова наукового фундаменту щодо формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу є важливим управлінським завданням. Основним призначенням організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу є оптимізація зв'язків між її структурними елементами.

Організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу має формалізований характер, оскільки відображає кожен її елемент. Нами виокремлено такі значущі характеристики згаданої структури прикордонного підрозділу:

- чіткий поділ праці за відповідними посадами (керівник підрозділу, його заступник тощо);
- наявність згрупованих посад (відділ або відділення);
- ієрархічність системи посад (провідний співробітник, співробітник тощо);
- компетентності відповідно до посад у структурі;
- впорядкованість зв'язків між посадами відповідно до обсягу посадових обов'язків.

Формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу є глибоко свідомим процесом, оскільки повинен урахувати мету, завдання та специфіку діяльності Державної прикордонної служби України.

У Державній прикордонній службі організаційно-штатна структура має пріоритетний статус, оскільки першочергово відбувається формування саме згаданої структури, у якій відображено спеціалізацію служби й масштаби її існування в суспільстві, рівень використання технологій, основна техніка, і, що найважливіше, – організаційні форми професійної діяльності.

Організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу повинна відповідати інтересам прикордонного відомства.

Організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу є надзвичайно складним об'єктом вивчення, оскільки це є компонента важливого стратегічного соціального інституту українського суспільства – Державної прикордонної служби України, і її можна тлумачити як політику держави, політику окремого відомства, політику щодо її військовослужбовців та працівників.

Таким чином, організаційно-штатну структуру прикордонного підрозділу можна трактувати як у вузькому, так і в широкому сенсі.

Відповідно до широкого тлумачення організаційно-штатної структури – це є сукупність норм, правил, які формують людські ресурси відповідно до стратегії прикордонної служби. За таким поясненням усі заходи щодо формування згаданої структури виступають як відбір, побудова штатного розпорядку, атестування, навчання та просування за соціальними кар'єрними щаблями. Якщо тільки так сприймати організаційно-штатну структуру, то всі подані вище заходи плануються та узгоджуються заздалегідь, а увага зосереджується переважно на повноваженнях та стилі управління її керівників.

Згідно із вузьким трактуванням, організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу є системою побажань, правил та обмежень у взаємовідносинах між представниками прикордонної служби та самою службою.

Ефективність формування організаційно-штатної структури залежить від чіткого розподілу прав та обов'язків для кожного рівня структури, детальної регламентації завдань підрозділам структури та окремим особам, створення відповідних правил та інструкцій, формування корпоративної культури прикордонного колективу з метою відповідати інтересам спільної справи. До цього переліку варто додати вимогу щодо врахування положень основних наукових теоретико-методологічних підходів: аксіологічного, синергетичного, компетентнісного, діяльнісного, особистісно-орієнтованого, системного, нормативного, владного, нормативно-методичного, структурно-функціонального.

Ми звернули увагу на проблему формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу, оскільки вона на сьогодні потребує особливої уваги і є переважно пасивним та реактивним процесом, а стратегія як така взагалі відсутня. Саме завдяки теоретико-мето-

дологічним підходам, можлива побудова згаданої стратегії, щоб урахувати реалії об'єктивної дійсності, адаптувати її до зовнішніх впливів.

За парадигмою нормативно-методичного підходу в організаційно-штатній структурі відбувається проектування відповідних правил, положень та стандартів щодо формування згаданої вище структури. Представником такого підходу є С. Маркова [7].

Діяльнісний підхід передбачає наявність положень, за якими різновиди людської діяльності є ключовими, а також уміння та навички працівників. Такий підхід розглянуто у працях В. Бакуменко [8]. За цим підходом формуванням організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу є визначення заходів щодо її організації та змісту функціонування. Усі ці заходи повинні бути спрямовані на результативне використання потенціалу та ресурсів кожного представника структури задля реалізації спільної мети прикордонного підрозділу.

Структурно-функціональний теоретико-методологічний підхід був заснований ще соціологом Т. Парсонсом [9]. Згідно із цим підходом до уваги береться розподіл функцій (функціональних обов'язків) і сприйняття прикордонного підрозділу як структури, у якій ці функції між собою взаємопов'язані [10].

Ще одним підходом є системний підхід, який здобув популярність ще у XX столітті в науковій сфері і виступає як методологічний напрям пізнання будь-якого об'єкту як системи. За підходом дослідник аналізує цілісність об'єкта, його елементів та зв'язків між ними. А системні дослідницькі методи мають нині статус «універсальних» [11].

Організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу є складною соціальною системою, в якій відтворено систему правил, вимог та норм; поведінку людей відповідно до статусів та ролей; систему управлінських впливів; систему, котра може бути автономною, самоорганізованою, самоврегульованою.

Синергетичний підхід заснований на концепціях системного та виконує роль загальновибраного засобу узгодження між науково-теоретичними школами та підходами. На синергетику покладено завдання реалізації взаємодії, забезпечення переходу від нестабільного до стійкого стану системи.

Синергетичною парадигмою в запропонованому дослідженні є така: формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу як професійної самоорганізованої структури.

Компетентнісний підхід забезпечує формування певного різновиду компетентності. Загальноприйнято вважати компетентність інтегративною характеристикою особистості, яка охоплює професійний та життєвий досвід, уміння, знання, навички, зразки соціальної та професійної поведінки тощо.

Відповідно до положень компетентнісного підходу формування організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу варто доручити саме компетентним фахівцям, що зі свого боку відобразиться на сутності цієї структури позитивно.

За особистісно-орієнтованим підходом необхідно враховувати рівень професіоналізму представників прикордонної служби, способи їх соціально-професійного зростання, прогнозовані результати їх діяльності, усвідомленість особою своєї особистісної та професійної унікальності, пошуку та застосування індивідами власних ресурсів у професійній сфері.

Аксіологічний підхід зосереджується на аналізі ціннісних переконань та орієнтацій особистості. Усі індивіди здійснюють проектування власної системи інтересів, потреб та мотивів.

Згідно із владним підходом в організаційно-штатній структурі прикордонного підрозділу обов'язково повинен бути керівний сектор і підпорядковані йому структурні елементи. Саме така ієрархія є свідченням існування соціальної нерівності в суспільстві, що завжди була, є й буде. Проте за правильного розподілу владних повноважень можливе адекватне сприйняття процесів управління та ситуацій підпорядкування.

Поєднання філософського змісту розкритих вище теоретичних підходів щодо формування професійної взаємодії майбутніх офіцерів-прикордонників покликано створити передумови оволодіння змісту їх професійної підготовки.

Висновки і пропозиції. В основі проаналізованих у статті теоретико-методологічних наукових підходів простежується твердження щодо формування організаційно-штатної структури прикордонних підрозділів з урахуванням усіх рівнів: і суспільства, і прикордонного колективу, і професійного середовища. Результатом такого формування є функціонування кадрової, організаційної, функціональної, нормативно-правової системи прикордонного підрозділу. Метою керівництва прикордонного підрозділу повинно бути забезпечення високого рівня професіоналізму у формуванні демократичного типу організаційно-штатної структури. Перспективами подальших наукових розвідок може

бути вивчення проблеми моніторингу якості організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу, оскільки з метою забезпечення відповідності потенціалу та структури персоналу тим завданням, які постійно змінюються, варто спроектувати заходи, котрі попередять помилки у професійній діяльності підрозділу.

Список використаної літератури:

1. Дзюндзюк В. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Харків : Магістр, 2003, 236 с.
2. Машкаров Ю., Орлов О. Основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3(54). С. 1–6.
3. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2013. Вип. 34, С. 275–283.
4. Сороко В. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2012, 260 с.
5. Управління ресурсами підприємства. *Електронний ресурс* : монографія / за заг. ред. к. е. н., проф. Г. Швиданенко. Київ : КНЕУ, 2014, 418 с.
6. Лемешко В. Застосування прикордонних підрозділів для виконання спеціальних завдань: ретроспективний аналіз і перспективи розвитку. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України Серія: військові та технічні науки*. Видавництво НАДПСУ, 2016. № 4(70). С. 101–117. (дата звернення: 01.11.2019 р.).
7. Маркова С. Управління персоналом: навчально-методичний посібник для студентів освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» / С. Маркова, О. Олійник. Запоріжжя : ЗНУ, 2013. 80 с.
8. Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : навчальний посібник; у 2 ч. Ч. 1. *Теоретико-методологічні засади*. Київ : ВПЦ АМУ, 2010. С. 135–170.
9. Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л. Седова, А. Ковалева ; науч. ред. пер. М. Ковалева ; Ин-т «Открытое общество». Москва : Аспект Пресс, 1998. 270 с.
10. Тарасов С., Суходольский Г. Организационная психология. Харьков : Изд-во Гуманитарный Центр. 2004. 256 с.
11. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 1996. 160 с.

Meiko O. V. Complex mechanism of state regulation of organizational and staff structures of border subsidiaries

The article is devoted to the problems of public administration, in particular, the substantiation of the process of formation of organizational and staff structure of the border unit by scientific theoretical and methodological approaches. The purpose of the scientific article is formulated. A thorough analysis of the scientific literature on the presented issue was conducted.

The essence of the organizational and staff structure of the border unit is revealed: a complex social system in which the system of rules, requirements and norm is reproduced; people's behaviour in accordance with statuses and roles; system of managerial influences; a system that can be autonomous, self-organized, self-regulated.

Formation of the organizational and staff structure of the Border Division is a deeply conscious process as it must take into account the purpose, objectives and specificity of the activity of the State Border Service of Ukraine. The organizational and staff structure of the border unit is created in order to bring the system of the border agency with the conditions for its functioning.

In the State Border Service, the organizational and staffing structure has a priority status, as it is formation of the structure that reflects the specialization of the service and the extent of its existence in society, the level of use of technology, basic equipment, and, most importantly, organizational forms of professional activity.

The following significant characteristics of the mentioned structure of the border unit were distinguished: a clear division of labour into relevant positions (head of unit, his deputy, etc.); presence of grouped posts (department or department); hierarchy of the system of positions (leading employee, employee, etc.); competences according to positions in the structure; the ordering of the connections between the posts according to the amount of job responsibilities.

The essence of axiological, synergetic, systemic, structural-functional, activity, personality-oriented, competent, power, normative, normative and methodological approaches is highlighted and revealed in the proposed article. The main results of the scientific research are analysed; the conclusions of the study are formulated.

Key words: public administration; unit, theoretical and methodological approach, Border Guard, formation.

Л. О. Місюкевичаспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

КОНТРОЛЬ ЗА ОБІГОМ ФІНАНСІВ У ДЕРЖАВІ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджено природу корупції, а також основні механізми запобігання та протидії корупції на державному рівні. Підкреслено, що наразі у світі немає жодної держави, де повною мірою вдалось подолати таке явище як корупція. Що стосується України, то корупція залишається великою перешкодою на шляху проведення ефективних реформ у державному управлінні. Установлено, що всі дії з боротьби із корупцією ускладнюються тим фактом, що корупція в нашій країні поширилась майже на всі рівні публічного управління.

Досліджуючи явище корупції та чинники, які сприяють його поширенню в державі, а саме в органах публічної влади, доведено, що корупція загрожує національній і політичній безпеці країни і нею вражені майже всі гілки державної влади та владний публічний інститут, зокрема й місцеве самоврядування. Це перешкоджає цивілізованому розвитку держави й негативно впливає на всі галузі суспільного життя.

Тіньова сторона економіки нашої держави завдає величезної шкоди її розвитку та суспільству, підриває основи існування держави. Це також доводить необхідність посилення парламентського контролю за ефективним та правомірним використанням бюджетних коштів.

У статті звернено увагу на важливість парламентського контролю за обігом фінансів як важливого механізму запобігання та протидії корупції в державі. Однак є значні проблеми в його ефективній реалізації. Зокрема, у статті досліджено питання недотримання парламентських процедур у законодавчому процесі, що супроводжують складні політичні процеси у країні і впливають на неправомірні рішення, зокрема, й у фінансовій сфері. У статті здійснена характеристика проблеми відсутності належного контролю парламенту за виконанням законів, а також розкрито проблему відсутності належно виписаної законом процедури несення відповідальності за порушення у фінансовій сфері.

У статті досліджено проблему відсутності контрольних функцій уряду за виконанням законів, відсутності санкцій за їх порушення, необхідності створення або вдосконалення ефективних контролюючих органів та посилення відповідальності за правопорушення в обігу з державними коштами.

Ключові слова: корупція, причини корупції, парламентський контроль за обігом фінансів як механізм протидії корупції, антикорупційні заходи, безпека бюджетних фінансів, протидія політичній та економічній корупції.

Постановка проблеми. Після Революції Гідності намітились суттєві зрушення в розвитку держави. І в умовах подолання політичних катаклізмів, зовнішньої агресії зі сторони Російської Федерації, наслідком чого маємо шість років російсько-української війни на Сході держави, Україні все ж вдалось вийти на шлях зміцнення демократичних, вищих правових цінностей, які лежать в основі публічного управління високорозвинених держав.

Звісно, це був нелегкий час для молодої незалежної держави. І однією з найскладніших проблем, яка постала перед країною, є подолання корупції. У зв'язку з цим особливої уваги потребувало вирішення питання створення ефективних механізмів державного контролю за діяль-

ністю всіх органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, у фінансовій сфері.

Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце під час здійсненні контролю за обігом у державі належить різним гілкам державної влади.

Реформи, які проводяться останнім часом в Україні, свідчать про намагання впорядкувати відносини між гілками державної влади та урівноважити їхню роль у державному управлінні. Очевидно, що важливу роль у цьому відіграє парламент насамперед на законодавчому рівні. Саме завдяки останньому визначаються механізми державного управління, яке стосується безпосередньо здійснення контролю у фінансовій сфері в Україні.

Світова практика свідчить, що рівень використання бюджетних коштів тим вище та результативніше, чим кращі механізми державного контролю за їх використанням, зокрема з боку парламенту. Це й дозволяє формувати антикорупційну державну політику.

Однак на сьогодні поширення корупції в нашій державі набуло загрозливого стану. Тому все ж важко говорити про дієвість правових механізмів державного управління у протидії та боротьбі з корупцією. Тому зазначена проблема потребує невідкладного вирішення. Особливе місце тут повинні зайняти саме наукові дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням щодо поширення корупції та її протидії були присвячені праці таких вітчизняних науковців як В. Белевцева, М. Білинська, Н. Гончарук, А. Мовчан, М. Мовчан, Л. Усаченко, В. Настюк, С. Серьогін, та багато інших. Проблема боротьби з корупцією приділяли свою увагу й зарубіжні науковці, такі як М. Джонсон, А. Хайденхаймер тощо. У своїх наукових працях зазначені науковці звертали увагу на необхідність удосконалення наявних та розробку нових механізмів запобігання та протидії корупції.

Мета статті. Метою поданої роботи є розкриття проблеми забезпечення контролю за обігом фінансів у державі як важливого механізму запобігання та протидії корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Соціальний, економічний та політичний розвиток держави прямо залежить від ефективності та прозорості публічного управління. Відповідно, проблеми саме в цьому, що яскраво демонструє сучасний стан розвитку України, викликані низкою негативних явищ, серед яких особливе місце займає корупція. Це підтверджується низкою досліджень.

Так, за даними такої авторитетної міжнародної організації як Transparency International, наша держава у світовому рейтинзі корупції за 2019 рік посіла 126 місце зі 180, поруч із такими, далеко не демократичними, країнами як Киргизстан, Азербайджан та Джибуті. Україна з-поміж сусідів випереджає Росію, яка зберегла свої позиції (28 балів, 137 місце). Очікувано серед сусідів лідирує Польща (58 балів, 41 місце) та Словаччина (50 балів, 59 місце). Білорусь додала один пункт і тепер має 45 балів та 66 місце [10].

Таким чином, корупція є головною перешкодою стабільного розвитку України, оскільки

може знівелювати як результати боротьби українського народу за відстоювання власної гідності, так і наш цивілізаційний євроінтеграційний вибір, який став очевидно визначеним після Революції Гідності 2014 р. За таких умов боротьба з корупцією фактично визначилась пріоритетним завданням як на загальнодержавному рівні, так і у всіх сферах суспільного життя.

Корупція на сьогодні проникла у всі гілки публічної влади, у всі сфери суспільного життя, що дає підстави вважати її реальною загрозою для національної економічної та політичної безпеки країни.

С. Серьогін у своїх працях поділяв види корупції за факторами, які, на його думку, є причинами корупції:

- політична корупція – це закритість політичних партій, непрозорість прийняття управлінських рішень, незважаючи на той факт, що на їх утримання виділяються бюджетні кошти);
- економічна корупція – непрозорість економічної політики, відсутність належного рівня контролю за правильним витрачанням бюджетних коштів;
- правова корупція – недостатня правова база для забезпечення протидії корупції, відсутність ефективних механізмів контролю за рівнем корупції;
- організаційно-управлінська корупція – недостатній рівень відповідальності під час прийняття неправомірних управлінських рішень, які є фактами прояву корупційних дій;
- соціально-психологічна корупція – низький рівень свідомості суспільства в питаннях витрачання коштів платників податків) [9, с. 249].

Через відсутність ефективних механізмів контролю за ефективним використанням державних коштів та належного рівня відповідальності за вчинені корупційні діяння демократичні реформи та процеси, які відбуваються на сьогодні в державі, є неефективними. Також зменшується довіра до органів влади, знижується політичний та економічний престиж держави на міжнародному рівні, викривляється реальна політична конкуренція [7, с. 45].

Питанням протидії корупції та механізмів її запобігання приділяється значна увага на різних політичних ток-шоу, конференціях, круглих столах, семінарах тощо.

Головною метою державної політики у сфері боротьби з корупцією на сьогодні залишається створення дієвої системи запобігання і протидії проявам корупції, виявлення та подолання

її соціальних передумов та наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх учиненні.

Парламентський контроль – це надзвичайно важливий інструмент забезпечення підзвітності виконавчих органів влади з метою досягнення доброчесності влади та гарантування дотримання прав і свобод людини та громадянина. Парламент через свої комітети, Рахункову палату, слідчі комісії, відділи контролю та секретаріату, народних депутатів здійснює контроль за виконанням прийнятих законів у фінансовій сфері. Зокрема, це передусім стосується виконання Закону України «Про Державний бюджет на поточний рік».

У країні, яка здобула незалежність та стала на шлях економічного розвитку, всі права та свободи громадян захищаються Конституцією України. Право на достатній економічний рівень життя, захист та недоторканість прав та свобод, ефективність використання національних багатств повинні бути забезпечені та гарантовані громадянам державою.

Згідно зі статтею 112 Конституції України Президент України є главою держави й гарантом дотримання законів Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, гарантує національну безпеку держави, здійснює керівництво у сфері національної безпеки, очолює Раду національної безпеки й оборони України [5].

Щоб належним чином здійснювати контроль за виконанням нормативно-правових документів у фінансовій сфері, в державі є виконавча гілка влади. Саме Конституція визначає роль та місце виконавчої влади в системі державного управління. Відповідно до п. 1 та 7 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує внутрішню й зовнішню політику держави, здійснює заходи щодо гарантування національної безпеки України, боротьби зі злочинністю [5].

Здійснення антикорупційної діяльності потребує чітко визначених правових, організаційних, кадрових, інформаційних, матеріально-технічних, фінансових механізмів, що має забезпечуватись та гарантуватись системою публічних інститутів (установ, служб, підрозділів), які також виступають і суб'єктами попередження та протидії корупції. Велику роль у розробці дієвих зазначених механізмів у попередженні та протидії корупції відіграє наука. Так, науково-дослідне забезпечення протидії корупції здійснює Міжвідомчий науково-дослідний центр із проблем боротьби з організованою злочинністю.

У правовій державі основою в боротьбі з корупцією виступає орієнтир на принцип законності. Позитивно кримінологічно значущою протидією корупції може бути лише за умови, якщо вона базується виключно на правовій основі.

Нових перемог у сфері запобігання та протидії корупції було досягнуто у зв'язку з імплементацією базових антикорупційних законів, завдяки яким було посилено юридичну відповідальність за порушення вимог щодо електронного декларування доходів і майна, в контексті адміністративного та кримінального права.

Система електронного декларування стала одним із головних механізмів антикорупційної боротьби, який виконує превентивну функцію та є дієвим інструментом виявлення корупції. Вона найперше почала гарантувати громадський контроль за статками публічних службовців, які отримують дохід, зокрема, з Державного бюджету, а також посилює несприйняття та суспільну негативну думку щодо корупційних проявів.

З огляду на це неприйнятними стали засоби боротьби з корупцією, які, хоча й можуть виявитись результативними, але суперечать конституційним засадам функціонування держави та суспільства.[6, с. 232]

Принцип законності передбачає, що всі антикорупційні заходи повинні базуватись на положеннях Конституції України та інших нормативно-правових актів України. Жодні міркування (прагнення ефективності, результативності) не можуть виправдати застосування антикорупційних заходів, які не відповідають закону. Відсутність законодавчої основи для вжиття зазначених заходів є підставою для розробки і прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Практика здійснення парламентського антикорупційного контролю в демократичних країнах свідчить про наявність розгалуженої системи суб'єктів, зокрема, про функціонування загального та спеціальних суб'єктів парламентського контролю за виконавчою владою.

Важливо розуміти, що парламент сам собою є правомірним суб'єктом у попередженні та протидії корупції. Однак окрему самостійну роль залежно від форм та засобів контролю в цьому відіграють і парламентські інститути в його системі: постійні комітети й підкомітети, тимчасові слідчі комісії, а також спеціально створені для парламентського контролю органи: Рахункова палата та Омбудсмен (Уповноважений парламенту із прав людини), Державна аудиторська служба тощо [2, с. 126].

Що стосується контролю за обігом фінансів у державі, парламент створив низку нових антикорупційних органів, таких як: Національне агентство боротьби з корупцією, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Вищий антикорупційний суд.

Усі ці антикорупційні органи покликані захищати фінансові інтереси держави та суспільства. Створення цих органів покликано підвищити рівень доброчесності публічних службовців та громадськості.

Недостатній рівень доброчесності певних державних службовців, зловживання владою, відсутність критичного ставлення більшості громадян України до проявів побутової, політичної та економічної корупції, а також сприйняття незаконного матеріального заохочення як дієвого інструменту для вирішення питань – це одні з основних факторів, які сприяють виникненню та поширенню корупції. Названі фактори значно ускладнюють її викорінення.

Зокрема, однією з основних превентивних функцій (наприклад, Національного агентства боротьби з корупцією) є моніторинг та контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, а також контроль за дотриманням названими особами обмежень щодо запобігання корупції. Тобто парламент через уповноважені антикорупційні органи здійснює заходи щодо запобігання та протидії явищам корупції.

Враховуючи викладене вище, варто зазначити, що контроль держави за правомірним витрачанням бюджетних фінансів сприяє зміцненню правопорядку у країні, підвищенню ефективності економічної політики держави, забезпеченню законності, демократизації сфер життя суспільства. Завдяки контрольній функції держави у вигляді парламентського контролю знизяться неправомірні дії з державними коштами, збільшиться кількість виявлених порушень та притягнення винних до відповідальності, зокрема у сфері протидії та запобігання корупції [3].

Наразі в системі державного управління вироблені конкретні кроки у стратегічному розвитку в напрямі подолання корупції. Зокрема, парламентом прийнято низку законопроектів про створення антикорупційних органів. Також парламент 21 грудня 2017 року прийняв Закон

України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та до деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель» № 2265-VIII. Зазначеним нормативно-правовим документом парламент посилив свій контроль за правомірністю використання державних коштів.

Відповідно до даних Transparency International за 2019 рік задля зниження рівня корупції та збільшення довіри з боку громадян та бізнесу у 2020 році необхідно впровадити низку змін, а саме:

- сформувати незалежну та професійну судову владу (необхідно запровадити нову процедуру призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя);
- забезпечити максимально ефективне очищення системи від недоброчесних суддів на всіх рівнях. Залучити до цього процесу громадськість та міжнародних експертів;
- забезпечити незалежність та спроможність органів антикорупційної сфери. Законодавчо забезпечити операційну спроможність САП та інституційну незалежність НАБУ і ДБР;
- позбавити Службу безпеки України повноважень у сфері протидії економічним і корупційним злочинам. Це дозволить спецслужбі звільнити кадрові та інші ресурси для ефективної боротьби із загрозами національній безпеці та зосередитись на контррозвідці і протидії тероризму;
- забезпечити створення незалежного Бюро фінансових розслідувань;
- підвищити ефективність систем запобігання політичній корупції;
- удосконалити загальні засади та особливості приватного фінансування партій;
- підвищити ефективність системи державного фінансування партій;
- запровадити відкритий та підзвітний процес приватизації державного майна;
- запустити прозорий процес підготовки та реалізації державного майна. Забезпечити ухвалення пакету законодавчих змін для пришвидшення приватизації;
- забезпечити підзвітність підприємств, які залишаються у власності держави [10].

Сьогодні для держави пріоритетним напрямом запобігання та протидії корупції має стати вдосконалення механізмів взаємодії органів центральних органів державної влади, а також забезпечення незалежності цих механізмів від впливу політичних сил, які знаходяться на чолі держави.

Наразі з аналізу діяльності Верховної Ради України IX скликання в умовах сформованої монобільшості постали нові виклики, адже надзвичайно проблемним питанням є прийняття парламентських рішень на демократичних основах за відсутності певних політичних чи то олігархічних впливів. Так, уже є звинувачення в недотриманні парламентських процедур у прийнятті рішень, що може призвести до дискредитації ролі парламенту в розвитку демократії в Україні.

Навіть ідеться про те, що недотримання парламентських процедур в Україні набуває широких масштабів. Тобто існує реальна та незаперечна проблема якісної реалізації парламентських процедур. А це несе загрозу парламентаризму в Україні [8].

Тому сьогодні все ж відбувається те, що парламентський контроль за витрачанням державних коштів є недостатньо ефективним через наявні корупційні скандали, відсутність політичної волі у протидії корупції. Антикорупційні рішення, які приймаються новою політичною владою, залишаються недовіреними через свідоме ігнорування або блокування виконання цих рішень на регіональному рівні у всіх сферах суспільного буття.

Антикорупційна реформа, яку наразі проводить уряд за підтримки парламенту, – одна з найбільш комплексних та найскладніших реформ, яку проводила наша держава. Боротьба з корупцією є компонентом, що червоною ниткою проходить через усі реформи в Україні – від сфери охорони здоров'я до енергетичної незалежності. Саме тому забезпечення позитивних комунікацій та механізмів із метою інформування суспільства про реальні результати впровадження антикорупційної реформи, довіри до державних інституцій є важливим складником прогресу антикорупційної реформи.

Також одним із механізмів запобігання боротьби з корупцією є Комунікаційна стратегія на 2018–2020 роки, яку затвердило Національне агентство з питань запобігання корупції у 2018 році. Крім того, минулого року Уряд затвердив план заходів із реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції. Державна аудиторська служба України розпочала моніторинг закупівель у Prozorro за ризик-індикаторами, впровадженими на основі рекомендацій Transparency International Україна. Саме своєчасний контроль із боку держави забезпечить ефективність та правомірність вико-

ристання державних коштів, збереже та зміцнить економіку країни, унеможливить ризики вимивання бюджетних коштів у тінь, які згодом можуть бути направлені на інші соціальні сфери.

Висновки і пропозиції. Таким чином, контроль держави за законністю витрачання бюджетних коштів сприяє забезпеченню законності, зміцненню правопорядку, підвищенню ефективності виконання основних напрямів державної політики, демократизації усіх сфер суспільного життя. Рахункова палата України, комітети та спеціальні комісії Верховної ради, Уповноважений Верховної Ради України із прав людини, апарат Верховної Ради України в особі відділу контролю та секретаріату комітетів, Кабінет Міністрів України, його міністерства та відомства, правоохоронні та контролюючі органи та Президент України покликані захищати інтереси своїх громадян у фінансовій сфері. Від ефективного їх функціонування залежить достатній та достойний рівень життя суспільства країни.

Реалізація контрольної функції всіх зазначених органів влади сприяє припиненню неправомірних дій, виявленню порушень та притягненню винних до відповідальності, зокрема й у сфері протидії та запобігання корупції.

Саме подальший розвиток цього напрямку забезпечить належний рівень контролю з боку вповноважених органів, знизить рівень корупції та забезпечить ефективний розвиток економіки країни.

Список використаної літератури:

1. Барабаш Ю. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореферат дис. ... на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 «Конституційне право». Харків. 2004. 20 с.
2. Задорожний С. Сучасні механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / за ред. проф. А.М. Михненка, 4-е видання доповнене і перероблене. Київ : НАДУ. 2013. С. 109–126.
3. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. №2939-XII. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
4. Закон України «Про запобігання корупції» Верховна Рада України; Закон від 14.10.2014 № 1700-VII. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

5. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Кохан Г.В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НІСД, 2013. 232 с.
7. Настюк В., Беленцева В. Політико-правові проблеми протидії корупції корупційним явищам в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2. С. 45–54.
8. Ростовська К.В. Протидія корупції як специфічний вид діяльності у сфері державного управління. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія: «Право». 2015. № 1151. 666 с.
9. Серьогін С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Дн.: ДРІДУ, 2009 249 с.
10. Transparency International. База даних «Дослідження. Індекс сприйняття корупції». URL: <https://ti-ukraine.org/>.
11. Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів державної виконавчої влади України. База даних «Антикорупційна діяльність». URL: <https://www.kmu.gov.ua/>.

Misiukevych L. O. Control over the circulation of finances in the country as a mechanism for preventing and combating corruption in Ukraine

The article investigates the nature of corruption, as well as the main mechanisms for preventing and combating corruption at the state level. It is emphasized that nowadays there is no country in the world that has fully managed to overcome such phenomenon as corruption. As for Ukraine, corruption remains a major obstacle to effective reforms in public administration. It is established that all anti-corruption actions are complicated by the fact that corruption in our country has spread to almost all levels of public administration.

Investigating the phenomenon of corruption and the factors contributing to its spread in the state, namely, in public authorities, it is proved that corruption threatens the national and political security of the country and it affects almost all branches of state power and public authorities, including local self-government. This impedes the civilized development of the state and negatively affects all areas of public life.

The shadow side of the economy of our country causes great damage to its development and society, undermines the foundations of the state. This, in turn, proves the need to strengthen parliamentary control over the efficient and regular use of budgetary costs.

The article draws attention to the importance of parliamentary control over the circulation of finances as an important mechanism for preventing and combating corruption in the country. However, there are significant problems in its effective implementation. In particular, the article explores the issues of non-compliance with parliamentary procedures in the legislative process that accompany complex political processes in the country and influence irregular decisions, including those in the financial sphere. The article describes the problem of the lack of proper parliamentary control over the implementation of laws, as well as the problem of the absence of a procedure of liability for violations in the financial sphere properly prescribed by law.

The article investigates the problem of the lack of governmental control functions in the implementation of laws, the absence of sanctions for their violation, the need to create or improve the existing effective control bodies and strengthen responsibility for offenses in dealing with public funds.

Key words: corruption, causes of corruption, parliamentary control over the circulation of finances as a mechanism for combating corruption, anti-corruption measures, security of budget costs, counteraction to political and economic corruption.

Ю. Г. Прав

кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри публічного адміністрування
Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

БАЗОВІ НАПРЯМИ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В РЕГІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ

Мета статті полягає у визначенні базових напрямів житлової політики в регіональній економічній системі. Визначено найбільш універсальні на регіональному рівні цілі економічної політики: високий рівень зайнятості; рівновага економічних операцій з іншими регіонами; безперервне і співрозмірне економічне зростання. Визначено ситуації, які залежать від взаємної залежності цілей і завдань економічної політики. Зазначено, що основним економічним ефектом від реалізації житлової політики є сукупність фінансових еквівалентів від таких обставин: зниження витрат на поточні й капітальні ремонти житла й комунальних мереж; підвищення якості життя населення; поліпшення демографічної ситуації завдяки збільшенню площі та перерозподілу витрат населення на споживання та інвестиції. Проаналізовано основні умови проведення розумної і привабливої для учасників економічного механізму житлової політики. Визначено передумови для формулювання конкретних соціально-економічних завдань житлової політики, спрямованих на підтримку його високого економічного потенціалу. Визначено принципи житлової політики. Обґрунтовано, що регіональне керівництво може підвищити економічну ефективність процесу житлового будівництва шляхом зміни економічних умов господарювання для учасників процесу житлового будівництва. Зазначено, що всі рішення про надання порук, дотацій і компенсацій із коштів регіонального бюджету приймаються на підставі аналізу й зіставлення критеріїв соціальної значущості й економічної ефективності житлових проєктів, пропонуєваних до реалізації. Визначено, що саме соціальний механізм регулювання інвестиційної діяльності призначений для обліку та задоволення потреб у житті різних соціальних груп на основі дотримання принципу ефективності соціальних інвестицій. Визначено обов'язкові умови щодо отримання фінансових гарантій та порук регіональної влади. Зазначено, що у проєктах законів можуть бути передбачені податкові стимули учасникам процесу житлового будівництва за трьома видами податків: за податком на прибуток, за податком на майно та за земельним податком. Виокремлено основні принципи управління житловим будівництвом. Зазначено, що система управління житловим будівництвом може будуватись за трьома основними напрямками: регіональна житлова ініціатива, корпоративна житлова ініціатива, особиста житлова ініціатива, фіскальні заходи. Визначено заходи у сфері економіки та юриспруденції.

Ключові слова: економічне зростання, житло, будівельна галузь, соціальна інфраструктура, управління.

Постановка проблеми. Активізація підвищення ролі житлово-будівельної діяльності є одним із найважливіших напрямів продовження проведених у країні реформ. В умовах ринкової економіки житло й соціальна інфраструктура є найбільш показовим індикатором, який відображає динаміку та впевненість населення у своєму майбутньому й майбутньому своєї країни. Житлово-будівельний ринок і рівень його розвитку характеризує ступінь досконалості національної економіки. В Україні формування житлово-будівельного ринку розглядається як

один з основних чинників переходу до ринкової економіки, що стимулює інші продуктивні й обслуговуючі сфери.

У цих умовах держава повинна направляти максимум зусиль на підтримку всіляких механізмів управління інвестиційними процесами. Розвиток ринкової економіки викликає якісні зміни всієї системи економічних відносин між учасниками інвестиційно-будівельного процесу.

Відсутність чіткої житлової політики в умовах мінливого зовнішнього і внутрішнього середовища стало однією з причин того, що темпи

житлового будівництва стали знижуватись, а житлова проблема стала однією з найгостріших соціальних проблем країни.

Розвиток будівельної галузі стимулює зростання виробництва в суміжних галузях, сприяє створенню додаткових робочих місць, розширенню бази оподаткування і, в кінцевому рахунку, фінансової стабільності країни. Таким чином, потреба в дослідженнях, спрямованих на вдосконалення житлової політики є важливою й актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розв'язання проблем управління житловим комплексом здійснили А.І. Богданенко [1], Л.І. Данчик [2–4], В.В. Козик, Л.І. Данчак [5], В. Мелко [6], М.С. Садовяк [7], О.С. Сич [8] та інші, які займалися дослідженням різних аспектів системи реалізації державної житлової політики. Проте в цій сфері є низка проблем, які залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті полягає у визначенні базових напрямів житлової політики в регіональній економічній системі.

Виклад основного матеріалу. Розробка й реалізація житлової політики неможлива без створення економічних умов у регіоні для розвитку економічних відносин. На нашу думку, розвиток економічних відносин можливий тільки на основі економічної політики регіону. Цілі економічної політики, як правило, залежать від поточної ринкової ситуації, стану факторів виробництва, а також від можливостей, тобто від регіонального економічного потенціалу. Це зумовлює масштаб цілей і терміни їх досягнення.

Найбільш універсальними на регіональному рівні, на нашу думку, є такі цілі економічної політики:

1. Високий рівень зайнятості. Одним із проявів соціально орієнтованої економічної політики є рівень соціальної захищеності, який реалізується, зокрема, у вигляді житла, яке працівник може придбати. Поліпшення житлових умов можливе, якщо поліпшуються умови праці працівника. Це може використовуватись також як додатковий стимул, зокрема, на рівні регіону [2; 5].

2. Рівновага економічних операцій з іншими регіонами. В економічних зв'язках з іншими регіонами і країнами важливо, щоб економічні зв'язки розвивалися так, щоб усі торгові партнери могли залишатись платоспроможними.

3. Безперервне і співрозмірне економічне зростання. Економічне зростання має, крім матеріального споживання, сприяти підвищенню якості життя шляхом створення кращих

умов навколишнього середовища, гуманізації робочого місця, кращої системи охорони здоров'я й забезпечення старості.

Необхідно зазначити, що окремі цілі економічної політики можуть узгоджуватись між собою або бути несумісними. Але саме в соціальному аспекті проявляється взаємозв'язок цілей та їх інтеграція. У зв'язку з цим можливі кілька ситуацій, які залежать від взаємозалежності цілей і завдань економічної політики:

1. По-перше, узгоджене управління (сумісність). Досягнення поставленої мети сприяє одночасній реалізації іншої мети. Наприклад, зниження рівня безробіття під час економічного спаду сприяє також економічному зростанню, адже повніша завантаженість факторів виробництва приводить до збільшення виробництва товарів.

2. По-друге, конфлікт цілей (несумісність). Цілі конкурують між собою, тобто наближення до однієї мети пов'язано з віддаленням від іншої або кількох поставлених цілей. Наприклад, у національній економіці в період спаду кон'юнктури ускладнюється досягнення цілей: повна зайнятість, економічне зростання і стабільний рівень цін. Унаслідок скорочення грошової маси стримується сукупний попит, а отже, і зростання цін. Водночас посилюються тенденції спаду, внаслідок чого зростає безробіття і сповільнюється економічне зростання.

О.М. Юркевич зазначає, що житлова політика є інструментом забезпечення соціально-економічного розвитку України [9]. У зв'язку з цим основним економічним ефектом від реалізації житлової політики буде сукупність фінансових еквівалентів від таких обставин: зниження витрат на поточні й капітальні ремонти житла й комунальних мереж; підвищення якості життя населення; поліпшення демографічної ситуації завдяки збільшенню площі та перерозподілу витрат населення на споживання та інвестиції.

Отримуючи зазначений ефект, регіон несе певні витрати, наприклад, на фінансування будівництва, на утримання служб, які відповідають за контроль якості будівельних робіт. Таким чином, у будь-якому регіоні є, як мінімум, проста система фінансування житлового будівництва. Регіон збирає податки з фізичних і юридичних осіб, направляє частину зазначених податків на фінансування житлового будівництва, розподіляє або продає житло. Таким чином, є найбільш проста схема з одним стратегічним інвестором будівництва.

Однак часто зібраних податків та інших джерел фінансування недостатньо для фінансування програм житлового будівництва. У цій ситуації житлова політика може бути розподілена на окремі механізми, які становлять взаємопов'язані аспекти: економічний, фінансовий, інституційний.

Економічний механізм являє собою систему відносин між учасниками процесу житлового будівництва щодо реалізації всього комплексу робіт, необхідних для будівництва та експлуатації житла [9]. Учасниками процесу, на нашу думку, є: організації, котрі виробляють будівельні матеріали, обладнання та інструменти для будівельних робіт; будівельні організації; експлуатуючі організації; населення (будівельники і споживачі); фінансові інститути, які здійснюють забезпечення будівельного процесу, а також регіональне керівництво, що здійснює технічний контроль, архітектурне планування, регулювання відносин учасників процесу й фінансову функцію.

Одним із завдань житлової політики є підвищення бюджетної ефективності – позитивна зміна регіонального бюджетного сальдо. Тобто економічна політика повинна привести або до зростання доходів, або до зниження витрат регіонального бюджету. На наш погляд, основними умовами проведення розумної і привабливої для учасників економічного механізму житлової політики є такі умови:

- доступна й повна інформація про об'єкти будівництва;
- встановлена і прописана процедура отримання прав на житло;
- критерії визначення переможців у разі тендерів за право будівництва;
- зрозумілий механізм оцінки вартості прав на будівництво;
- державний інститут реєстрації прав;
- державні заходи стимулювання й підтримки учасників економічного механізму житлової політики.

За наявності економічного механізму з'являються передумови для формулювання конкретних соціально-економічних завдань житлової політики, спрямованих на підтримку його високого економічного потенціалу [4, 7, 9]:

- підвищення загальної економічної привабливості регіону через формування соціально активного кваліфікованого персоналу;
- формування нових джерел податкових і рентних платежів шляхом здачі в оренду житла й земельних ділянок під будівництво;

– створення нових робочих місць не тільки на будівництві, але і в інших найбільш динамічних галузях регіональної економіки;

- розвиток інфраструктури регіону;
- відновлення історичних об'єктів на території регіону за кошти, отримані як економічний ефект від реалізації житлової політики;
- формування здорового конкурентного середовища на ринку житла;
- підтримання сприятливого економічного клімату регіону;

– створення умов для розвитку малих бізнесів на базі об'єктів нерухомості (пральні, хімчистки, перукарні, аптеки тощо).

Зокрема, для вирішення таких завдань за заздалегідь сформульованими умовами громада може використовувати надані державним і регіональним законодавством повноваження для того, щоб реалізовувати свою житлову політику за такими принципами:

- доброзичливості у відносинах з учасниками економічного механізму;
- презумпції сумлінності учасників процесу житлового будівництва;
- збалансованості регіональних і приватних інтересів;
- відкритості та доступності інформації для всіх учасників процесу житлового будівництва;
- ясності і простоти процесу житлового будівництва в державі;
- рівноправності учасників процесу й уніфікованості публічних процедур;
- об'єктивності та здорового економічного глузду у прийнятті рішень;
- незмінності прийнятих рішень;
- взаємної відповідальності влади країни й учасників процесу.

Таким чином, регіональне керівництво може підвищити економічну ефективність процесу житлового будівництва шляхом зміни економічних умов господарювання для учасників процесу житлового будівництва. Зокрема, всі рішення про надання порук, дотацій і компенсацій із коштів регіонального бюджету приймаються на підставі аналізу й зіставлення критеріїв соціальної значущості й економічної ефективності житлових проєктів, пропонованих до реалізації.

Економічна ефективність повинна мати грошовий вираз через розрахунок поточної вартості, очікуваного приросту перерахованих вище ефектів, зокрема, податкових надходжень та інших обов'язкових зборів і платежів у регіональний бюджет від реалізації житлової політи-

ки. Таким чином, реалізація житлової політики повинна приводити до зростання економічного потенціалу регіону.

Соціальна держава визначає якість проживання громадян, тому в соціальній сфері двома основними напрямками державної житлової політики виступають програми надання соціального та доступного житла [1, 2].

Саме соціальний механізм регулювання інвестиційної діяльності призначений для обліку та задоволення потреб у житті різних соціальних груп на основі дотримання принципу ефективності соціальних інвестицій. Унаслідок реалізації соціального механізму з'являється можливість диференціації населення за рівнем житлових потреб, а також, якщо є змога, включення їх до програми житлового будівництва регіону.

Соціальна значущість житлової політики повинна мати грошовий вираз через суму витрат на її реалізацію у співвідношенні з економічним ефектом регіону. Таким чином, реалізація житлової політики повинна приводити до скорочення обов'язкових витрат на капітальний і поточний ремонт житла [5].

Фінансові гарантії та поруки регіональної влади можуть надаватись у разі дотримання учасниками процесу житлового будівництва таких обов'язкових умов:

- частка коштів, які залучаються будівельною організацією під поруки Уряду України, не повинна перевищувати 50% у загальному обсязі капітальних вкладень;
- розрахунковий термін окупності загального обсягу інвестицій повинен становити не більше 6 років із моменту початку здійснення інвестиційної діяльності.

Крім вищезазначеного переліку економічних стимулів, може бути розроблений пакет законів, спрямований на активізацію інвестиційної діяльності в житловому будівництві, спрямований на створення основних виробничих фондів і насамперед будівництва та реконструкції об'єктів нерухомості. У проектах законів можуть бути передбачені податкові стимули учасникам процесу житлового будівництва за трьома видами податків:

1. За податком на прибуток шляхом дозволу зменшення оподатковуваного прибутку на суму зроблених капітальних вкладень і/або на суму погашення кредитів, включно з відсотками, отриманими з метою здійснення капітальних вкладень. Таким чином, ця пільга стимулює інвесторів «показувати» реальний прибуток

і створює легальний механізм зменшення оподаткування, ґрунтуючись на середньострокових бюджетних цілях.

2. За податком на майно шляхом зменшення оподаткування вартості майна на балансову вартість основних виробничих фондів, уведених в експлуатацію в період, який не перевищує чотирьох кварталів поспіль. Таким чином, пільга також спрямована на стимулювання збільшення інвестиційної активності щодо обсягів капіталовкладень.

3. За земельним податком шляхом звільнення від сплати податку за земельні ділянки, які використовуються з метою здійснення нового будівництва та (або) реконструкції розташованих на них об'єктів нерухомості, починаючи з фактичного початку капітальних вкладень і на період усього нормативного терміну будівництва і (або) реконструкції та два роки після закінчення терміну будівництва. Таким чином, ця пільга також спрямована на стимулювання скорочення термінів будівництва об'єктів і використання податкової пільги після введення об'єкта в експлуатацію до їх заселення та передачі у власність мешканцям.

В Україні можливе надання відстрочок і розстрочок: цей вид стимулювання інвестиційної діяльності та підтримки учасників процесу житлового будівництва орієнтована на усунення витратної тяжкості будівельного проєкту до етапу виходу на заплановані потужності.

В умовах, які склались, обсяг наданих пільг буде, однак житлова політика повинна ґрунтуватись на обліку різних специфічних властивостей різних об'єктів нерухомості й різних характеристик житла, яке будується. Безсумнівно, що процес будівництва житла в економіці регіону потребує управління [4; 6; 7]. Основним принципом управління житловим будівництвом, на нашу думку, може бути створення централізованої і впорядкованої системи, основними цілями якої є:

- стимулювання житлового будівництва на території регіону;
- підвищення економічної привабливості регіону.

У зв'язку з цим система управління житловим будівництвом може будуватися за трьома основними напрямками. Основні завдання за напрямками полягають у такому:

1. Регіональна житлова ініціатива:

- створення нормативно-правової бази для залучення ресурсів у житлове будівництво на території регіону;

- створення регіонального фонду зі страхування житла й підприємницьких ризиків учасників процесу житлового будівництва;

- створення спеціалізованого регіонального координаційного органу процесу житлового будівництва.

2. Корпоративна житлова ініціатива:

- стимулювання створення інвестиційно-активних господарюючих суб'єктів і поліпшення їх іміджу за межами регіону;

- підтримка перспективних господарюючих суб'єктів, які беруть участь у житловому будівництві, виведення їх із мікро- на мезорівень;

- стимулювання регіональної вертикальної й горизонтальної інтеграції для збільшення гнучкості житлової політики.

3. Особиста житлова ініціатива:

- створення соціальних і фінансових умов для придбання житла;

- стимулювання поліпшення житлових умов через гарантії й поруки;

- розвиток відносин на рівні будівельник – споживач для прямого цільового фінансування поліпшення житлових умов.

4. Фіскальні заходи:

- інвестиційне податкове кредитування;

- реструктуризація взаємних боргів;

- нетарифне регулювання економічних відносин.

У межах створюваної системи управління необхідно вживання таких заходів у сфері економіки та юриспруденції:

- розвиток комунальної інфраструктури;

- акумуляція ресурсів на пріоритетних напрямках;

- удосконалення комунікацій між учасниками процесу житлового будівництва;

- законодавчий захист учасників процесу;

- регіональні програми стимулювання учасників процесу;

- бюджетні асигнування.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищесказане, зазначимо, що в основі сучасної житлової політики повинні бути такі основні аспекти: активізація діяльності держави щодо регулювання соціально-економічних процесів у сфері

житлового будівництва, формування житлового фонду на засадах науково-практичних підходів, певне коригування пріоритетів соціально-економічного розвитку будівельної галузі з основним наголосом на державній підтримці програм надання соціального та доступного житла.

Створення та реалізація запропонованої системи, на наш погляд, дозволить регіону підвищити свою економічну привабливість та здійснити комплекс перетворень для підвищення своєї бюджетної ефективності. Однак, як уже зазначалось вище, без реалізації економічного механізму реалізація житлової політики буде надто важкою.

Список використаної літератури:

1. Богданченко А.І. До питання управління процесом інвестиційної діяльності в житлове будівництво. *Економіка та держава*. 2018. № 2. С. 27–28.
2. Данчак Л.І. Інноваційні віяння і особливості процесу фінансування формування житлового фонду у центральноевропейських країнах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 8. С. 70–77.
3. Данчак Л.І. Міжнародні здобутки у фінансуванні формування житлового фонду: висновки і рекомендації для України. *Науковий вісник НГУ*. 2012. № 5. С. 138–145.
4. Данчак Л.І. Форми інвестиційного забезпечення формування житлового фонду. *Технологический аудит и резервы производства*. 2014. № 6. С. 17–20.
5. Козик В.В. Соціальне та доступне житло: проблеми формування та фінансування. *Регіональна економіка*. 2009. № 3. С. 169–174.
6. Мелко В. Галузь будівництва як об'єкт державного регулювання. *Global world: науковий альманах*. Т. 2. 2016. С. 18–22.
7. Садов'як М.С. Економічні методи державного регулювання інвестиційних процесів у житловому будівництві. *Вісник університету банківської справи*. 2017. № 3. С. 52–59.
8. Сич О.С. Проблеми та перспективи розвитку ринку житлового будівництва в Україні. *Вісник НТУ «ХПІ»*. 2015. № 54. С. 59–62.
9. Юркевич О.М. Розвиток форм фінансування житлового будівництва в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 2. С. 30–34.

Prav Yu. H. Basic directions of housing policy in the regional economic system

The purpose of the article is to determine the basic directions of housing policy in the regional economic system. The most versatile economic policy goals identified at the regional level are: high employment; equilibrium of economic transactions with other regions; continuous and commensurate economic growth. Situations that depend on the interdependence of economic policy goals and objectives are identified. It is noted that the main economic effect of the implementation of housing policy is the aggregate of financial equivalents from the following circumstances: reducing the cost of current and major repairs of housing and utilities; improving the quality of life of the population; improving the demographic situation by increasing the area and redistributing public spending on consumption and investment. The basic conditions for conducting a reasonable and attractive economic policy mechanism for housing policy participants are analyzed. The prerequisites for formulating specific socio-economic objectives of housing policy aimed at maintaining its high economic potential are identified. The principles of housing policy have been identified. It is substantiated that regional leadership can increase the economic efficiency of housing construction process by changing the economic conditions of business for participants in housing construction process. It is stated that all decisions on granting sureties, grants and compensations from the funds of the regional budget are made on the basis of analysis and comparison of criteria of social significance and economic efficiency of housing projects proposed for implementation. It is determined that it is the social mechanism of regulation of investment activity that is designed to account for and meet the needs of the life of different social groups on the basis of compliance with the principle of social investment efficiency. Mandatory conditions for obtaining financial guarantees and the guarantee of the regional authorities are defined. It is stated that the draft laws may provide for tax incentives for the participants of housing construction process by three types of taxes: income tax, property tax and land tax. The basic principles of housing management are outlined. It is stated that housing management system can be built in three main directions: regional housing initiative, corporate housing initiative, personal housing initiative, fiscal measures. Measures in the sphere of economy and jurisprudence are defined.

Key words: economic growth, housing, construction, social infrastructure, management.

Н. А. Серкова

здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УМОВАХ РОЗВИТКУ РИНКУ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

У статті узагальнено особливості та тенденції сучасного державного управління вищою освітою. Виділено такі тенденції: формування суспільно-державного управління вищою освітою; розвиток автономії установ вищої освіти й академічних свобод; поява нових типів установ вищої освіти; багатоканальне фінансування й пошук нових джерел фінансування діяльності установ вищої освіти; оновлення навчальних програм вищої освіти й видів навчання з урахуванням вимог ринку праці і зростаюча увага до якості вищої освіти для підтримки конкурентоспроможності на національному та світовому ринках вищої освіти і, як наслідок, затребуваності випускників українських закладів вищої освіти на національному та світовому ринках праці.

Визначено, що планування у вищій освіті дозволяє бачити перспективу розвитку суспільства, тенденції його руху, своєчасно вносити корективи, наприклад, у законодавчий процес, а головне – впорядковує цю сферу державної діяльності. Саме недоліками планування діяльності всієї системи вищої освіти, зокрема недержавної вищої освіти, можна пояснити ситуацію, яка склалась на сьогодні на ринку праці: надлишок юристів, економістів, менеджерів і психологів, надмірна доступність вищої освіти.

Доведено, що важливим елементом удосконалення державного управління вищою освітою в умовах формування та розвитку ринку вищої освіти є комплекс фінансових заходів, серед яких найбільш пріоритетними мають стати: розробка нормативів бюджетного фінансування вищих навчальних закладів; створення системи державного освітнього кредитування; нормативно-правове забезпечення економічної самостійності закладів вищої освіти; послідовна реалізація принципу економічної автономії закладів вищої освіти; законодавче забезпечення прозорості фінансової діяльності закладів вищої освіти; створення заходів державної підтримки для привабливості інвестування фінансових ресурсів у заклади вищої освіти, широке використання пільг, зокрема податкових.

Ключові слова: державне управління, ринкове регулювання, система освіти, вища освіта, ринок освітніх послуг, інвестиції в освіту.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку суспільства ставить перед державою нові завдання, зокрема завдання вдосконалення управління системою вищої освіти в умовах формування та розвитку ринку вищої освіти, здійснюваного суб'єктами державного управління. Питання якісного розвитку вищої освіти та управління ним забезпечують як інтереси кожної держави окремо, так й інтереси світового господарства, зближують національні культури й позитивно позначаються на взаєморозумінні народів і держав, на зміцненні міжнародної стабільності.

Говорячи про особливості та тенденції сучасного державного управління вищою освітою, потрібно зазначити, що найважливішою особливістю управління вищою освітою

в сучасних умовах є те, що проблеми вищої освіти повинні вирішуватися не лише на рівні самої освітньої системи. Вирішення цих проблем стає компонентом загальнодержавної політики. Проведення єдиної державної політики в освітній системі є важливим завданням управління освітою, зокрема вищою, у багатьох країнах. Тільки високий пріоритет освіти в державній політиці може забезпечити необхідний рівень управління сферою освіти в сучасному світі. Тому і в Законі України «Про освіту», вже в перших статтях, закріплені принципи державної політики в галузі освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і практичні аспекти державного управління системою вищої освіти розглянуті

у працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. У цьому контексті варто виокремити відомі роботи таких авторів як Антошкіна Л.І. [1], Баєва О.В. [2], Борецька Н.О. [3], Грішнова О.А. [4], Губерська Н.Л. [5], Лопушняк Г.С. [6], Мізес Л. [7], Рибчанська Х.В. [6], Шевченко С.О. [8], Туроу Л. [9], Фрідман М. [10], тощо. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишається особливості та тенденції сучасного державного управління вищою освітою в умовах розвитку ринку освітніх послуг.

Мета статті. Метою статті є визначення особливостей та тенденцій сучасного державного управління вищою освітою, а також надання пропозицій з удосконалення даного процесу в умовах розвитку ринку освітніх послуг.

Виклад основного матеріалу. Національна доктрина розвитку освіти України [9] визначає, що освіта є сферою відповідальності та інтересів держави, її інститутів і розглядається в аспекті забезпечення національної безпеки. Право на освіту в Україні відповідно до Конституції України має кожен [7]. Однак мало мати розвинене законодавство, необхідно, щоб його положення отримували практичне здійснення в соціальному житті, щоб кожна людина могла реалізувати свої конституційні права, зокрема в галузі здобуття вищої освіти, і свободи, перебуваючи під захистом держави. Реалізуючи право на вищу освіту, суб'єкт отримує спеціальні наукові знання, набуває практичних навичок, удосконалює свою професійну майстерність. Таким чином, реалізація норм права поряд із законотворчістю відіграє найважливішу роль у правовому регулюванні суспільних відносин, зокрема у сфері здобуття вищої освіти. Держава, яка не забезпечує реалізацію права, стикається з тим, що не досягаються поставлені суспільством цілі й завдання з регулювання суспільних відносин. Соціальне призначення права виражається саме в регулюванні суспільних відносин шляхом реалізації правових приписів.

На думку Н. Борецької, у системі вищої освіти в ринкових умовах в основі відносин між органами управління вищою освітою та установами вищої освіти повинна лежати система договорів про виконання освітніми установами замовлень на підготовку кадрів. На сьогодні стався розрив зв'язків між тими, хто готує кадри, і тими, хто їх затребує. Це стало наслідком глибокої кризи, що вразила нашу державу в початковий період реформ. Тому створення договірної системи між «виробниками» та «споживачами» кадрів,

планування кадрового складу забезпечить стабільне комплектування кваліфікованими кадрами багато галузей економіки та державної діяльності, а заклади вищої освіти разом із замовленнями отримають додаткові кошти на підготовку кадрів та розвиток власної інфраструктури [1, с. 52].

Дослідження в галузі освіти в західних країнах свідчать про те, що планування – одна з найважливіших функцій управління сучасною освітою [10, с. 39]. Планування дозволяє бачити перспективу розвитку суспільства, тенденції його руху, своєчасно вносити корективи, наприклад, у законодавчий процес, а головне – впорядковує цю сферу державної діяльності. Саме недоліками планування діяльності всієї системи вищої освіти, зокрема недержавної вищої освіти, можна пояснити ситуацію, яка склалась на сьогодні на ринку праці: надлишок юристів, економістів, менеджерів і психологів, надмірна доступність вищої освіти.

Вищеназвана позиція представляється цілком обґрунтованою, оскільки проблема працевлаштування молодих фахівців сьогодні досить актуальна, а державне замовлення на кадри допоможе вирішити дану проблему. Варто погодитись із тим, що для реалізації стратегічного управління закладом вищої освіти також потрібні спеціальні підрозділи, які будуть вирішувати проблеми ринку вищої освіти, конкурентного середовища, якості навчання та профорієнтації студентів, оскільки в основному керівництво закладу вищої освіти найчастіше зайняте лише поточними проблемами, а стратегічні завдання відходять на другий план. Передача функцій щодо вирішення господарсько-економічних питань від Вченої ради закладу вищої освіти до спеціальних органів у його структурі-адміністративної (керуючої) ради – також видається правильним рішенням, оскільки це дозволить розвантажити вчені ради й більш ретельно й ефективно вирішувати питання, які стосуються освіти й науки.

У зв'язку з демократизацією відносин у суспільстві й декларованим посиленням автономії закладів вищої освіти основна тенденція державної політики в управлінні вищою освітою – перехід від безпосереднього управління до регулювання [8, с. 37].

Необхідно зазначити формування стійких тенденцій до змін державної політики управління вищою освітою в ринкових умовах. Ці тенденції значною мірою властиві всім системам

управління вищої освіти багатьох розвинених країн й одночасно відображають загальний напрям удосконалення державної політики в галузі управління вищою освітою в Україні.

Виділимо такі тенденції: формування суспільно-державного управління вищою освітою; розвиток автономії установ вищої освіти й академічних свобод; поява нових типів установ вищої освіти; багатоканальне фінансування й пошук нових джерел фінансування діяльності установ вищої освіти; оновлення навчальних програм вищої освіти й видів навчання з урахуванням вимог ринку праці і зростаюча увага до якості вищої освіти для підтримки конкурентоспроможності на національному та світовому ринках вищої освіти і, як наслідок, затребуваності випускників українських закладів вищої освіти на національному та світовому ринках праці.

Поступовий відхід держави із системи фінансування діяльності закладів вищої освіти в повному обсязі за розуміння того, що держава повинна контролювати галузь освіти, зокрема вищої, в цілому як стратегічний напрямок діяльності держави, безпосередньо це впливає на національну безпеку, означає початок формування нової державної політики в галузі управління вищою освітою в умовах формування освітнього ринку, що вимагає нових, сучасних форм адміністративно-правового регулювання діяльності в галузі вищої освіти.

Таким чином, у ринкових умовах назріває реальна ситуація витіснення безкоштовного навчання. Тим часом тенденція до витіснення безкоштовної вищої освіти вступає у все більш помітне протиріччя і з Конституцією України, і з фундаментальними інтересами українського суспільства. Основою державних гарантій отримання громадянами України безкоштовної вищої освіти в межах державних освітніх стандартів є державне і (або) муніципальне фінансування навчання у вищих закладах освіти [6, с. 91].

У зв'язку з цим важливим елементом удосконалення державного управління вищою освітою в умовах формування та розвитку ринку вищої освіти є комплекс фінансових заходів, серед яких найбільш пріоритетними мають стати: розробка нормативів бюджетного фінансування вищих навчальних закладів; створення системи державного освітнього кредитування; нормативно-правове забезпечення економічної самостійності закладів вищої освіти; послідовна реалізація принципу економічної автономії закладів вищої освіти; законодавче забезпечен-

ня прозорості фінансової діяльності закладів вищої освіти; створення заходів державної підтримки для привабливості інвестування фінансових ресурсів у заклади вищої освіти, широке використання пільг, зокрема податкових.

Інноваційний розвиток національної системи вищої освіти для підтримки конкурентоспроможності українських закладів вищої освіти, особливо на світовому освітньому ринку, має бути спрямований на впровадження ефективних фінансових й економічних механізмів, що забезпечують якість освітніх процесів й ефективність витрачання бюджетних коштів, а також підвищують інвестиційну привабливість вищої освіти [2, с. 28]. Для цього необхідно розробити і впровадити регіональну модель багатоканального фінансування закладів вищої освіти всіх рівнів, типів і видів; ефективні технології управління якістю вищої освіти, котрі забезпечують її інвестиційну привабливість; систему економічної мотивації праці працівників системи вищої освіти, пов'язану із застосуванням ними у своїй професійній практиці принципів інноваційного розвитку вищої освіти; провести перспективний економічний і програмний аналіз можливості багатопрофільної підготовки кадрів, готових працювати в нових умовах діяльності системи вищої освіти, що відповідає потребам ринку праці під час розширення застосування інноваційних технологій у різних галузях економіки.

Розглядаючи в цілому цілі вдосконалення державного управління вищою освітою, враховуючи вищевикладене, відзначимо, що вони не зведені в одну систему координат. Так, якщо на рівні держави чітко сформульовані цілі і діяльність, то муніципальний рівень знаходиться в незрозумілій ситуації, не може знайти свої механізми впливу на управлінські процеси в галузі вищої освіти.

У цих умовах окремою проблемою державної політики в галузі управління вищою освітою в ринковій економіці стоїть недофінансування делегованих державних повноважень органам місцевого самоврядування [4, с. 57]. Муніципалізація установ вищої освіти, раціоналізація та диференціація мережі закладів вищої освіти створить необхідні умови для реалізації конституційних прав громадян на вищу освіту, дозволить найбільш ефективно задовольняти запити нового зовнішнього ринкового середовища. Муніципальні механізми управління вищою освітою мають на увазі сучасні підходи до оцін-

ки якості, вартості та ефективності вищої освіти. Відповідно до таких підходів система оцінки більшою мірою спирається на якісні критерії і показники, основні з яких орієнтуються на довгострокові ефекти, а їх оцінка відстрочена в часі у проявах і вимірах.

Цілі різних рівнів не можуть бути однакові, їх не можна насильно уніфікувати. У цьому складності і в той же час простота управлінської позиції: вони повинні залишатися різними, але входити в якийсь загальний державний коридор.

Механізми оцінки розвитку вищої освіти взаємопов'язані і взаємозумовлені, проте їх здійснення вимагає великих трудових і тимчасових витрат. У зв'язку з цим органи місцевого самоврядування починають запроваджувати новітні інформаційні технології, які скорочують трудовитрати [5, с. 23].

Разом з усім вищенаведеним варто зазначити, що політика управління в галузі вищої освіти органами місцевого самоврядування була б неефективною, а здійснювана діяльність суперечливою й неузгодженою без координації цілей розвитку вищої освіти з органами державного управління вищою освітою.

Ефективність і якість дій керуючої системи суб'єкта по здійсненню цілей, завдань і функцій управління залежить не тільки від правильного визначення орієнтирів, змісту та організаційної структури управління, а й від наявності ефективних й оптимально поєднаних методів, засобів управління, створення позитивної мотивації у всіх учасників системи управління в галузі вищої освіти [3, с. 41]. До числа нових методів управління потрібно віднести перш за все методи програмно-цільового, проектного управління та інші.

Окремо варто зупинитись на функції контролю керуючих органів у системі вищої освіти. Безсумнівно, контроль необхідний, проте він не повинен заважати виконанню функції вищої освіти. Традиція загального контролю породжує громіздку й найчастіше нікому не потрібну звітність, що зазначали всі учасники соціологічного опитування. Так, у будь-якої нормальної людини мимоволі виникає питання: для чого й кому потрібні, наприклад, щоквартальні й навіть щомісячні звіти про вакансії, підвищення кваліфікації педагогічних кадрів, підготовці резерву керівних кадрів, про сплату податків, діяльності опікунських рад, проведенні соціологічних досліджень з учнями тощо [2, с. 68].

Тут же органічно виступає й така проблема державного управління вищою освітою в ринковій економіці – не розмежованість основних і допоміжних функцій управління, коли під час здійснення повноважень управління домінують не основні напрямки управлінської діяльності, а ресурсні складові. Побудові органічної управлінської системи в галузі вищої освіти, що особливо явно проявилось в ринковій економіці в умовах формування й розвитку національного ринку вищої освіти, перешкоджає зайва бюрократизованість і недостатня компетентність працівників органів управління вищою освітою. У зв'язку з цим необхідно провести перепідготовку працівників апарату управління вищою освітою передусім з освоєння ними основ сучасної теорії державного управління та її застосування в конкретних умовах управління вищою освітою в умовах формування й розвитку національного ринку вищої освіти; переглянути вихідні позиції щодо управління в галузі вищої освіти, взявши за основу сучасний принцип раціональної централізації управління.

Висновки і пропозиції. Удосконалення державного управління вищою освітою в умовах розвитку ринку вищої освіти та скорочення державного бюджетного фінансування української вищої освіти має бути спрямоване на:

1) кардинальне оновлення змісту вищої освіти завдяки підвищенню його якості з безумовним урахуванням сучасних потреб національного і світового ринків праці;

2) формування принципово нових економічних відносин у галузі вищої освіти, коли у закладів вищої освіти з'являються широкі права на використання інших, крім бюджетних, джерел фінансування своєї діяльності.

При цьому необхідно зазначити, що широке залучення громадськості на різних рівнях державного управління вищою освітою в процес розробки суспільно значущого продукту – якості освіти – є ефективним фактором створення нового в сучасних ринкових умовах закладу вищої освіти. Ця зміна ролі системи освіти можлива, якщо процес розробки суспільно значущого продукту «якість освіти» стане процесом взаємодії різних соціальних груп, а не тільки предметом діяльності педагогів. Інакше кажучи, розвиток суспільного складника системи державного управління освітою передбачає широке залучення громадськості до процесу стратегічного планування розвитку освіти.

Список використаної літератури:

1. Борецька Н.О. Форми та методи державного регулювання сфери вищої освіти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 6 (51). С. 51–54.
2. Інтеграція в європейський освітній простір: здобутки, проблеми, перспективи: Монографія / За заг. ред. Ф.Г. Ващука. – Ужгород: ЗакДУ, 2011. – 560 с.
3. Грішнова О.А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки: монографія. Київ: Знання, 2001. 254 с.
4. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження: монографія. Харків: Панов, 2015. 508 с.
5. Державне управління виховним процесом в закладах вищої освіти України: монографія / В.П. Садковий, С.М. Домбровська, В.О. Шведун, С.А. Вавренюк.: 2019. – 352 с.
6. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін: монографія. Харків: Вид-во «Оберіг», 2009. 176 с.
7. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%E2%F0>.
8. Лопушняк Г.С., Рибчанська Х.В. Вища освіта України: державне регулювання та перспективи розвитку: монографія. Львів: Ліра Прес», 2018. 283 с.
9. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України; від 17.04.2002 р. №347/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
10. Хоружий Г.Ф. Європейська політика вищої освіти: монографія. Полтава: Дивосвіт, 2016. 384 с.

Sierkova N. A. Instruments of government relations in the context of public administration

The article summarizes the features and trends of modern public administration of higher education. The following trends are highlighted: the formation of public-state education management; the development of autonomy of higher education institutions and academic freedoms; the emergence of new types of higher education institutions; multi-channel funding and the search for new sources of funding for higher education institutions; updating higher education curricula and types of training to meet the requirements of the labour market and increasing attention to the quality of higher education to maintain competitiveness in the national and global higher education markets and, as a result, the demand for graduates of Ukrainian higher education institutions in the national and global labor markets.

It is determined that planning in higher education allows you to see the future development of society, trends in its movement, make timely adjustments, for example, in the legislative process, and most importantly – regulates this sphere of state activity. It is precisely the shortcomings of planning the activities of the entire higher education system, including non-state higher education, that can explain the situation that has developed today in the labour market: an overabundance of lawyers, economists, managers and psychologists, and excessive availability of higher education.

Proved to be an important element of improving the state of higher education management in the conditions of formation and development of the higher education market is a complex financial arrangements, among which the most priority should be the development of standards of budget financing of higher educational institutions; creation of the system of state educational crediting; normative-legal provision of economic autonomy of higher education institutions; consistent implementation of the principle of economic autonomy of higher education institutions; legislative ensuring transparency of financial activity of higher educational institutions; creating state support measures to attract investment of financial resources in higher education institutions, and making extensive use of benefits, including tax benefits.

Key words: state regulation, market regulation, education system, higher education, educational services market, investment in education.

УДК 330.34:[377+378]((477)+(4))

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.23>**Н. С. Сидоренко**кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри управління та адміністрування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДУ ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ПЕРЕДОВОГО ДОСВІДУ КРАЇН ЄС

У статті здійснено аналіз проблем розвитку галузі освіти в Україні, серед яких особливу увагу приділено питанням державного фінансування галузі. Установлено міру пріоритетності розвитку галузі освіти в Україні крізь призму її фінансового забезпечення. Визначено, що за підсумками 2019 року система освіти не входить до ключових пріоритетів державної підтримки, що віддзеркалюється часткою витрат на неї у структурі ВВП України в обсязі, меншому за аналогічні показники провідних країн ЄС. Зазначено, що недостатня увага уряду України до питання фінансування освіти, системних реформ, інвестування бюджетних коштів у якість людського капіталу через цю галузь призводить до загострення проблеми невідповідності рівня знань випускників закладів вищої освіти та недостатньої їх кореляції із актуальними потребами вітчизняного та європейського ринку праці. Така ситуація веде до зростання рівня безробіття серед молоді та, як наслідок, відтоку молоді закордон, що означає вимивання найпродуктивнішого людського капіталу з країни. У контексті порівняння української моделі державного управління галуззю освіти із моделями, прийнятими у країнах ЄС, які нині характеризуються, зокрема, високим рівнем державного фінансування поряд із приватним, а також орієнтацією на ринок праці в Україні, автором запропоновано забезпечити узгодження потреб внутрішнього ринку праці та діяльності закладів освіти, як професійно-технічної, так і вищої; оновити зміст і здійснювати контроль якості діяльності в сфері освіти; забезпечити прямий взаємозв'язок між заробітною платою працівників освіти і рівнем якості і результативності їх діяльності; забезпечити спрямування інвестицій держави у людський капітал через систему освіти. У статті наголошено, що належне регулювання та повноцінне фінансування освітньої сфери має виконувати функцію живлення та стимулювання розвитку системи освіти. Визначено, що за прикладом країн ЄС Україні також варто ширше використовувати різноманітні методи розвитку людський ресурсів при поєднанні форм ефективного навчання кадрів протягом життя та дієвої та прозорої системи мотивації кадрів освіти.

Ключові слова: фінансове забезпечення, європейський досвід, пріоритетність, якість, розвиток людських ресурсів.

Постановка проблеми. Метою статті є пошук шляхів удосконалення підходу до державного управління в сфері освіти України з урахуванням передового досвіду країн ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сфері досліджень проблеми інтернаціоналізації системи освіти, її європеїзації в Україні, на національних теренах сформувалася потужна вітчизняна школа, представлена, зокрема, роботами таких дослідників, як Л. Горбунов, М. Дебич, В. Зінченко, І. Сікорська, І. Степаненко, О. Шипко. Роботи зазначених авторів мають велике теоретичне, а також практичне значення для вирішення

проблеми інтеграції України в європейський освітній простір, проте глобалістичні тренди та виклики обумовлюють поглиблення наукового інтересу до окресленої проблеми.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є представлення напрямів фокусування уваги та концентрації ресурсів органами державного управління в галузі освіти України.

Виклад основного матеріалу. Аналіз та подальша імплементація досвіду європейських країн на теренах України є важливими етапами формування імпульсів сталого розвитку системи вищої освіти в нашій країні. Міжнародна конкуренція в галузі освітніх послуг

та співпраця вищих навчальних закладів і наукових установ; формування мультинаціонального та мультикультурного середовища в регіонах; інтернаціоналізація освіти; глобалізація освітніх моделей та технологій – всі ці фактори стали вагомими драйверами інтернаціоналізації освіти по всьому світові [1]. І Україна не залишилась осторонь цих процесів.

Підвищення якості вітчизняної освіти та створення фінансово-організаційних умов, за яких українські вищі навчальні заклади мають стати більш доступним для молоді у сучасних умовах кризового розвитку, наразі вважаються чинником, що суттєво сприяє зростанню темпів росту постіндустріальної економіки країни [2]. Тим не менш, сектор фінансування сфери освіти в Україні сьогодні займає непродуктивне місце за пріоритетами витрачання коштів бюджету. Так, у 2019 році обсяг фінансування державою сфери освіти сягав 4,8% у загальній структурі видатків державного бюджету [3].

У сучасних умовах глобалізованого розвитку інвестування державою коштів у власний людський капітал є головним показником інноваційного розвитку господарської системи країни [2], тому варто відмітити стійку кореляцію між рівнем фінансування галузі освіти відносно інших галузей із досягнутим рівнем національного благополуччя.

Дослідження структури видатків державного бюджету України на освіту та оцінка отриманого національною економікою і громадянським суспільством ефекту від витрачання коштів бюджету через перманентний відтік студент-

ської молоді за межі країни, поряд із загостренням проблеми недостатньо високого рівня знань за результатами незалежного тестування випускників шкіл, масового офіційного безробіття молоді або працевлаштування випускників закладів вищої освіти не за спеціальністю, свідчить про вкрай невтішні тенденції [2]. Так, у 2019 році, як і в попередні роки, сфера освіти в Україні не була пріоритетною в плані розподілу коштів державного бюджету (рис. 1).

У 2019 році держава витратила на освіту 51 657,6 млн. грн., що складає лише 5% у структурі загальних видатків. Найбільшу питому вагу в цій структурі мали видатки на виконання загальнодержавних функцій (15,7%), громадський порядок, безпеку, судову владу (13,1%), соціальний захист та соціальне забезпечення (20,4%), а також міжбюджетні трансферти (24,3%) [3].

Аналізуючи альтернативний досвід країн ЄС, можна побачити, що питання державного фінансування сфери освіти є одними з ключових для держави, тому одними з найбільш пріоритетних у фінансовому забезпеченні. Саме освіта визнається базисом побудови прогресивного громадянського суспільства [4].

Так, аспект належного фінансового забезпечення є одним із ключових у розробці освітньої стратегії європейських держав, оскільки поєднує три важливі аспекти:

- 1) якість (співвідношення сфер «фінансування – результат – якість»),
- 2) доступність (соціальна справедливість щодо того, хто платить за освіту, і того, хто отримує вигоду від цього (вигодонабувачі)),

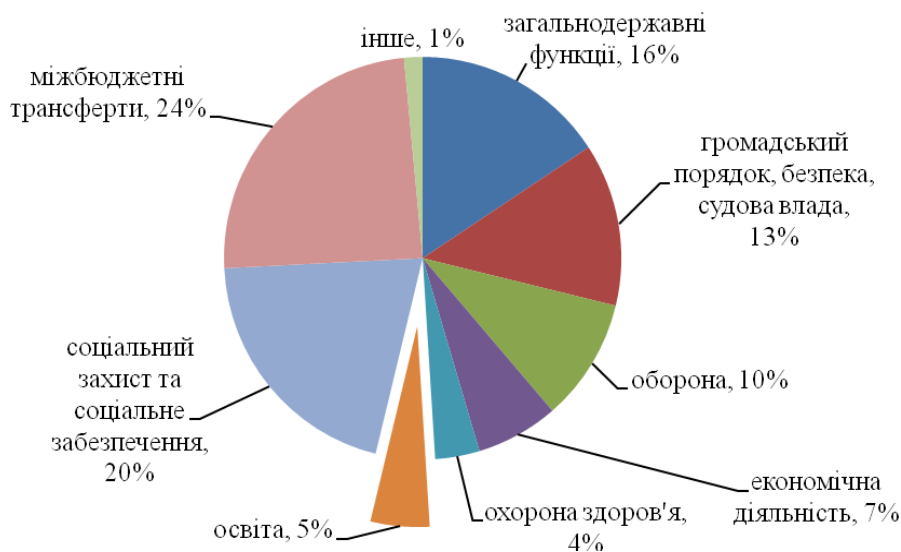


Рис. 1. Місце сфери освіти в структурі видатків державного бюджету України в 2019 р., млн. грн.

3) ефективність (пошук балансу між прибутками та видатками).

Поняттям «державні видатки на вищу освіту» в ЄС позначають загальний обсяг видатків державного бюджету на сферу освіти, зокрема витрати на утримання інститутів, університетів та приватні заклади, які надають освітні послуги, який вимірюється у відсотках до загальних видатків на освіту [5; 6]. На рисунку 2 зображено тенденцію переважного державного фінансування вищої освіти країн ЄС за останніми даними 2017 р. (рис. 2).

Для порівняння, рівень державного фінансування вищої освіти в Україні у % до ВВП у 2019 році склав 4,8% [3]. Ця цифра ілюструє відставання України в усвідомленні пріоритетності розвитку системи освіти у структурі державних фінансів. З іншого боку, така ситуація не сприяє підвищенню якості української освіти.

Згідно зі статтею 11 Всесвітньої декларації ЮНЕСКО з вищої освіти, якість у сфері вищої освіти є багатовимірною концепцією, котра повинна охоплювати всі її функції та види діяльності: навчальні та академічні програми, наукові дослідження та стипендії, укомплектування кадрами, учнів, будівлі, матеріально-технічну базу, обладнання, роботу на користь суспільства та академічне середовище» [7]. Очевидно, що Україна ще не завершила процес формування моделі ефективної освіти громадян. Наразі ми перебуваємо на

стадії розвитку усіх сфер життєдіяльності [8]. Освіта – це маркер розвитку державності, якості життя, інструмент соціальної та культурної злагоди, економічного зростання [9]. Тому важливо, щоб органи державного управління повною мірою усвідомлювали різномірність та переважну значимість цього явища щодо комплексного розвитку держави.

Порівнюючи українську модель державного управління із моделями, прийнятими у країнах ЄС, які нині характеризуються зокрема високим рівнем державного фінансування поряд із приватним, а також орієнтацією на ринок праці в Україні доцільно:

- забезпечити узгодження потреб внутрішнього ринку праці та діяльності закладів освіти, як професійно-технічної, так і вищої, що сприятиме вдосконаленню процесу підготовки фахівців у кореляції з реальними потребами вітчизняного ринку праці [10];
- оновити зміст і здійснювати контроль якості діяльності у сфері освіти;
- забезпечити прямий взаємозв'язок між заробітною платою працівників освіти й рівнем якості й результативності їх діяльності;
- забезпечити спрямування інвестицій держави у людський капітал через систему освіти.

Функціонування вітчизняної економіки залежить від розвитку людського капіталу загалом на базі отримання якісних базових освітніх послуг. Відповідно, належне регулювання

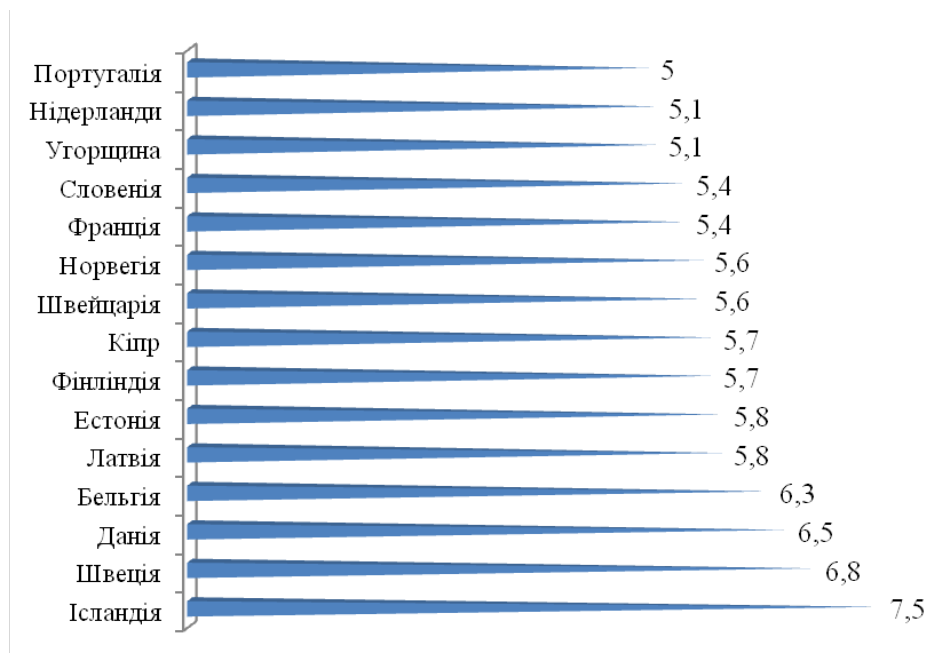


Рис. 2. Рівень державного фінансування вищої освіти в країнах ЄС у % до ВВП у 2017 р.

та повноцінне фінансування освітньої сфери має виконувати функцію живлення та стимулювання розвитку системи освіти. За прикладом країн ЄС Україні також варто ширше використовувати різноманітні методи розвитку людських ресурсів під час поєднання форм ефективного навчання кадрів протягом життя та дієвої та прозорої системи мотивації кадрів освіти. Ці заходи надають змогу об'єднати інтереси держави, освітньої галузі та працівників сфери освіти, зробити їх соціальними партнерами.

Висновки і пропозиції. У результаті аналізу проблем розвитку галузі освіти в Україні в контексті порівняння з європейським досвідом, автором запропоновано напрями щодо удосконалення підходу до державного управління галуззю, які можна звести до наступного. Державне управління освітою на етапі реформування цієї складної та багатогранної системи сьогодні потребує значних інвестицій, що вимагає від Уряду країни перегляду підходу до формування структури бюджетних витрат із підвищенням частки фінансування освіти на рівні європейських країн – не менше 5%. Крім цього, необхідно сприяти забезпеченню якісного узгодження потреб внутрішнього ринку праці та діяльності закладів освіти; контролювати процес оновлення змісту і якості діяльності у сфері освіти; встановити на рівні держави механізм забезпечення оплати праці працівників освіти безпосередньо за рівнем якості й результативності їх діяльності, а не виключно за педагогічним стажем та регаліями. На думку автора, такий підхід забезпечить спрямування державних інвестицій у прогресивний розвиток людського капіталу через підвищення ефективності функціонування системи освіти.

Список використаної літератури:

1. Вербицька А.В. Комплекс інструментів стимулювання інтернаціоналізації вищої освіти України в процесі інтеграції до європейського освітньо-наукового простору. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2019. № 6. С. 29–32.
2. Матвеева О.Ю. Аналіз стану розвитку галузі освіти і науки в Дніпропетровській області (дескриптивно-аналітичний контекст регіональної стратегії сталого розвитку). *Теорія та практика державного управління*. 2019. № 3(66). С. 115–123. Режим доступу : <http://tpdu.journal.kharkiv.ua/index.php/tpdu/article/download/85/72>.
3. Видатки державного бюджету України (економічна класифікація) в 2019 р. Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense>.
4. Наумов В.Н. Концепт гражданского общества: от культурно-исторического контекста к теоретическим конструктам. *Перекрестки*. 2012. № 1-2. С. 177–199.
5. Вербицька А.В. Фінансування вищої освіти країн ЄС: Стратегічні пріоритет державної політики. *Держава та регіони*. 2016. № 2(54). С. 49–54.
6. Total general government expenditure on education. *Eurostat*. 2017. Режим доступу: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File%3ATotal_general_government_expenditure_on_education%2C_2017_\(%25_of_GDP\).png&fbclid=IwAR1-UvU1bEuvC5jrWFzRc8iodgfdWjBsw_ONGypvC9lAXbQi uVC_6yPYGEg](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File%3ATotal_general_government_expenditure_on_education%2C_2017_(%25_of_GDP).png&fbclid=IwAR1-UvU1bEuvC5jrWFzRc8iodgfdWjBsw_ONGypvC9lAXbQi uVC_6yPYGEg).
7. Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи та практичні заходи. Режим доступу : <http://www.sde.ru/files/t/pdf/5.pdf>.
8. Крохмальна Г., Крохмальний Р. До проблеми функціонування концептів явища «якість освіти» в умовах інформаційного суспільства. *Вісник Львівського університету*. 2019. № 34. С. 116–126.
9. Шелюк Л. Якість освіти як пріоритет її розвитку в Україні. *Вища освіта України*. 2014. № 1. С. 72–78.
10. Горобей К.Д., Войтко С.В. Розвиток освіти в Україні з урахуванням європейського ринку праці. *Актуальні проблеми економіки та управління*. Режим доступу: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/download/190758/190687>.

Sydorenko N. S. Improvement of the approach to public administration in the education system of Ukraine, considering experience of EU countries

The article analyses the problems of the education sector development in Ukraine. Special attention is paid to the issues of state financing of the educational sector. The level of priority in development of the education sector in Ukraine through the prism of its financial support has been studied. It is determined by the results of 2019, that the education system was not appeared among the key priorities of state support. This situation is reflected in the share of total budget expenditures in the GDP structure of Ukraine. This amount is significantly less than the similar indicators of the leading EU countries. It is noted by author that insufficient attention of the Government of Ukraine to the issue of financing education sphere, systemic reforms, investing budget funds in the quality of human capital through this sector leads to aggravation of the range of systemic problems. These are the low

level of knowledge among graduates of higher education institutions, further insufficient correlation between the current needs of the domestic and European labour market. This situation leads to an increase in youth unemployment and, as a consequence, the outflow of young people abroad, which means the leaching of the most productive human capital from the country. Author compares the Ukrainian model of public administration in the education sector with the models adopted in the EU countries. EU models are characterised, in particular, by high levels of public funding along with private and labour market orientation in Ukraine. On the base of European experience the author offers approach to ensure that the needs of the internal labour market and activities could be harmonized with activity of Ukrainian educational institutions; update the content and provide control of the quality of educational activities; provide a direct correlation between the salaries of educators and the level of quality and effectiveness of their work; to ensure the public investing in human capital through the education system. The article emphasizes that the proper regulation and adequate financing of the educational sphere should serve the function of nourishing and stimulating the development of the education system. It is determined that, following the example of EU countries, Ukraine should also make greater use of various methods of human resources development in combining forms of effective lifelong learning and an effective and transparent system of education staff motivation.

Key words: financial support, European experience, priority, quality, human resources development.

В. А. Шойко

кандидат історичних наук, доцент,
заступник начальника інституту – головний інженер
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ ТА ІННОВАЦІЙНИХ МЕТОДІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОЇ ОБОРОНИ

У статті зазначено, що впровадження сучасних європейських підходів та інноваційних методів у сфері цивільної оборони може істотно підвищити власне організаційно-правове забезпечення функціонування комплексу прогнозування, попередження та усунення наслідків надзвичайних ситуацій на державному рівні.

Сформульовано, що у Данії немає органу державної влади, відповідального за реагування на надзвичайні ситуації та захист населення від можливих наслідків техногенних чи природних катастроф. Деякі з цих функцій належать до компетенції місцевої поліції, що перебуває у віданні Національного комісаріату поліції, що своєю чергою входить до складу Міністерства юстиції Данії. Охарактеризовані особливості приватного рятувального корпусу «Фальк», що є найбільшою у світі приватною багатоцільовою рятувальною службою, створеною на базі акціонерного товариства, що працює зазвичай у Данії, а також у Швеції та Німеччині (Гамбурзі) і має не лише великий парк різноманітних спеціальних транспортних засобів, але і рятувальні судна, вертольоти та літаки, а також значний накопичений досвід роботи в цій галузі, в тому числі і в інших країнах світу (Швеції, Польщі, Словаччині, Бельгії, Фінляндії, Німеччині, Франції). Приватний рятувальний корпус включає понад 14 000 рятувальників та надає пожежну допомогу 63-ьом з 98 муніципалітетів Данії.

Зазначено, що основним органом бельгійської виконавчої влади, відповідальним за управління кризовими явищами, що загрожують життєвим інтересам країни або створюють значну небезпеку для населення та вимагають прийняття негайних рішень щодо її нейтралізації, є Координаційний і кризовий урядовий центр, який був створений відповідно до Королівського указу при Державній федеральній службі внутрішніх справ Бельгії.

Відмічено, що у Польщі функції цивільного захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій виконують Головна Комендатура Державної Пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона, а також їхні підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевій владі. Національну цивільну оборону Польщі очолює голова, який призначається Прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ. Керівник Національної цивільної оборони підзвітний міністру внутрішніх справ.

Ключові слова: механізми державного управління цивільним захистом, європейські країни, Державна федеральна служба внутрішніх справ Бельгії, Приватний рятувальний корпус «Фальк».

Постановка проблеми. Найважливіша роль у розвитку сучасного суспільства належить ефективній роботі системи цивільного захисту, на яку суттєвий вплив чинить дієвість механізмів державного управління нею. Сьогодні триває багато дискусій та існує безліч протиріч щодо недостатнього рівня виконання низки заходів зі зменшення недоліків у публічному адмініструванні галузі цивільного захисту на державному та регіональному рівнях. Впровадження сучасних європейських підходів та інноваційних методів у сфері цивільної обо-

рони може істотно підвищити власне організаційно-правове забезпечення функціонування комплексу прогнозування, попередження та усунення наслідків надзвичайних ситуацій на державному рівні.

Вибрана тема дослідження покликана сприяти вирішенню проблем захисту населення, територій, довкілля та майна від надзвичайних ситуацій шляхом оптимізації механізмів державного управління процесами їх уникнення, усунення наслідків та надання допомоги постраждалим у мирний та воєнний часи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми надійності функціонування механізмів державного управління цивільним захистом постійно перебувають у центрі як вітчизняних, так і зарубіжних наукових досліджень. Питання підготовки фахівців, які можуть бути залучені до пошуково-рятувальних та інших робіт під час розгортання надзвичайних ситуацій, досить глибоко розкриваються у дослідженнях таких вчених, як О.Б. Гада [6], О.Я. Лещенко [7], О.Г. Михалко [3], О.А. Подскальна [9], М.Ф. Приходько [3], І.М. Троян [4], О.О. Труш [1].

Узагальнені висновки результатів досліджень цих науковців засвідчують, що з огляду на вибір Україною стратегічного курсу на європейську інтеграцію недостатньо дослідженими залишаються ключові напрями впровадження сучасних європейських підходів та інноваційних методів у сфері цивільної оборони.

Мета статті – дослідити особливості досвіду Данії, Бельгії, Польщі в організації механізмів державного управління цивільним захистом.

Виклад основного матеріалу. Досвід Данії в організації механізмів державного управління цивільним захистом характеризується максимальною децентралізацією функцій виконавчої влади та відсутністю повноважень щодо оперативного управління у різних сферах соціально-економічного розвитку, в тому числі під час реагування на надзвичайні ситуації та кризи.

Тобто цікавим є той факт, що у Данії немає органу державної влади, відповідального за реагування на надзвичайні ситуації та захист населення від можливих наслідків техногенних чи природних катастроф. Деякі з цих функцій належать до компетенції місцевої поліції, що перебуває у віданні Національного комісаріату поліції, що своєю чергою входить до складу Міністерства юстиції Данії [1, с. 2].

Окрім місцевої поліції, пошуково-рятувальні заходи під час виникнення надзвичайних ситуацій здійснюються підрозділами берегової охорони, які працюють переважно в автономних територіях (Гренландія та Фарерські острови) та підпорядковані Міністерству оборони Данії. Міністерство оборони також включає бригади швидкого реагування, які можуть бути залучені до пошуково-рятувальних та інших робіт під час розгортання надзвичайних ситуацій [2].

На цей час Приватний рятувальний корпус «Фальк» є найбільшою у світі приватною багаточільовою рятувальною службою, створеною на базі акціонерного товариства, що працює

в Данії, а також у Швеції та Німеччині (Гамбург) і має не лише великий парк різноманітних спеціальних транспортних засобів, але і рятувальні судна, вертольоти та літаки, а також значний накопичений досвід роботи в цій галузі, в тому числі і в інших країнах світу (Швеції, Польщі, Словаччині, Бельгії, Фінляндії, Німеччині, Франції). Приватний рятувальний корпус включає понад 14 000 рятувальників та надає пожежну допомогу 63-ьом з 98 муніципалітетів Данії. «Фальк» здійснює підготовку осіб для включення до державних та інших приватних служб надзвичайних ситуацій та організовує навчання із забезпечення основ безпеки у 32 власних навчальних центрах.

Сьогодні приватний рятувальний корпус «Фальк» виконує функції пошуково-рятувальної служби, функції протипожежного захисту, функції швидкої допомоги, а також реалізовує завдання, пов'язані із подоланням наслідків надзвичайних ситуацій, здійснює нагляд за охороною навколишнього середовища та надає охоронні послуги державним установам, закордонним посольствам, банківським структурам тощо.

Загальним принципом, згідно з яким здійснюється організація заходів із ліквідації надзвичайних ситуацій, у Данії є створення диспетчерських центрів по всій країні, які отримують інформацію про всі можливі кризи з одного номера – «112». З пункту відправлення вся інформація такого характеру негайно передається до поліції та відповідних підрозділів «Фальк» (швидкої допомоги, пожежно-рятувальних служб тощо) [3, с. 105].

Основним органом бельгійської виконавчої влади, відповідальним за управління кризовими явищами, що загрожують життєвим інтересам країни або створюють значну небезпеку для населення та вимагають прийняття негайних рішень щодо її нейтралізації, є Координаційний і кризовий урядовий центр, який був створений відповідно до Королівського указу (АК. 18/04/1988) при Державній федеральній службі внутрішніх справ Бельгії.

Основними функціями Координаційного і кризового урядового центру є [4, с. 1002]:

- забезпечення постійного збору та аналізу відповідної інформації, а також її поширення серед компетентних органів влади;

- планування та забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів, організація яких потребує координації між різними службами;

- забезпечення безпеки осіб та установ, розташованих у Бельгії;
- організація та координація планування заходів щодо усунення надзвичайних ситуацій на національному рівні із залученням різних партнерів;
- організація матеріально-технічного забезпечення персоналу для подолання кризових явищ та інше.

Крім того, Координаційний і кризовий урядовий центр повинен забезпечувати громадський порядок, на який можуть негативно вплинути різні форми «безладдя» (прояви терористичних загроз, продовольчі кризи), катастрофи (природні чи промислові). У разі виникнення міжнародних криз Центр виступає офіційним контактним пунктом Бельгії з іншими країнами, які постраждали від таких криз. Інші завдання Центру можуть бути визначені безпосередньо Міністром внутрішніх справ.

До складу Центру входять наступні підрозділи: підрозділ з питань операційного управління; підрозділ з планування невідкладних заходів, що включає Вищий інститут з планування невідкладних заходів (відповідальний за збір і поширення інформації з планування невідкладних заходів і управління кризовими явищами); підрозділ з кадрових питань і організації роботи; підрозділ з питань бюджету і контролю управління; підрозділ з комунікаційних питань. Також до його складу входять секретаріат, бюро урядової мережі приватної служби зв'язку, комісія з питань національних проблем і захисту [4, с. 1003].

В Угорщині центральним органом виконавчої влади, відповідальним за планування, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації та кризи, є Головна Дирекція з надзвичайних ситуацій Міністерства органів місцевого самоврядування та територіального розвитку. Головна Дирекція повинна забезпечити ефективну

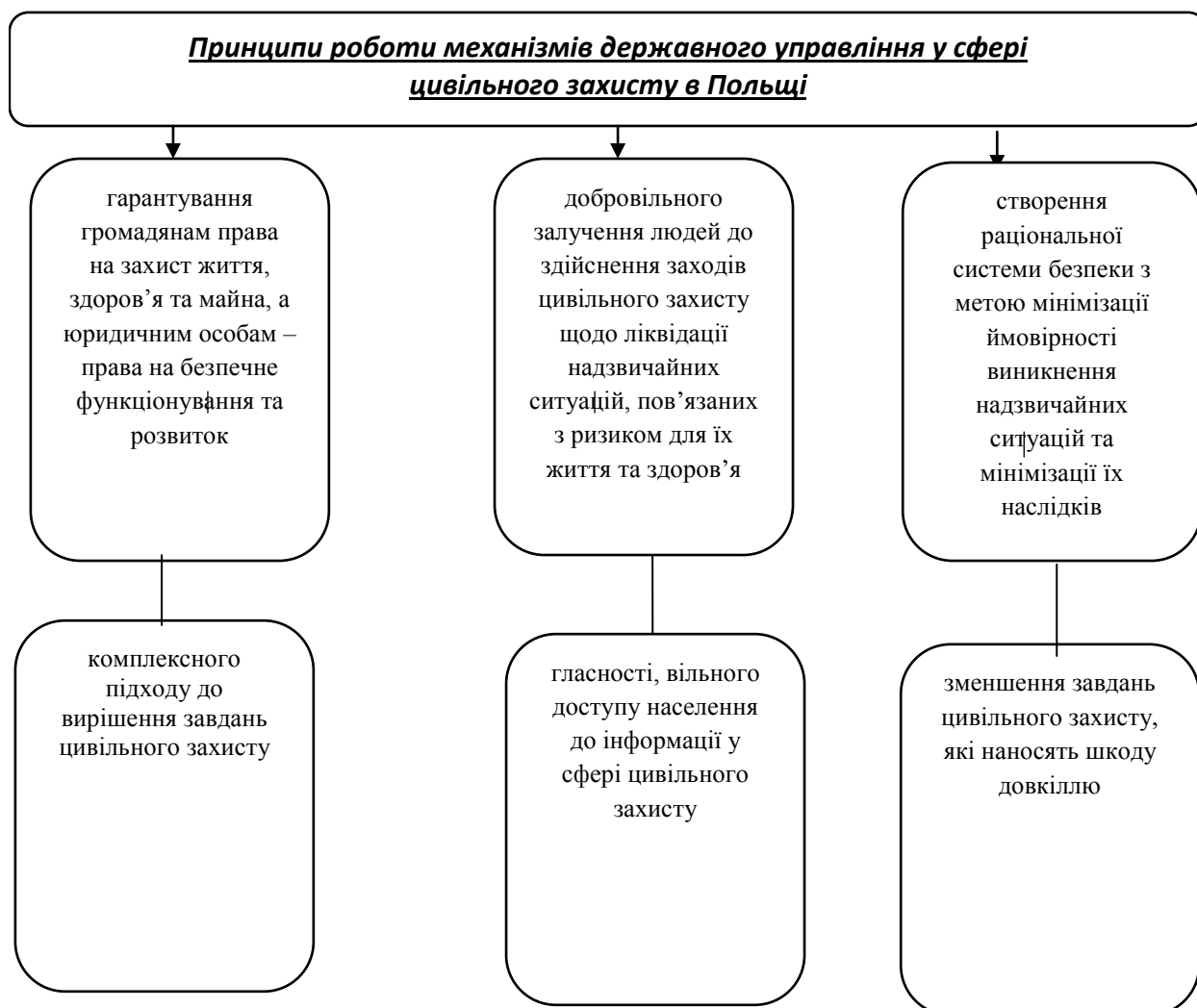


Рис. 1. Принципи роботи механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в Польщі

профілактику та успішне виконання робіт для щоденної безпеки громадян. Основними завданнями Дирекції є захист життя та здоров'я громадян у разі надзвичайних ситуацій, зокрема, під час пожеж, аварій, катастроф та інших небезпечних ситуацій, що загрожують населенню.

Для виконання цих завдань та під час реагування на надзвичайні ситуації Дирекція може залучати місцеве населення [5]. Структура центрального органу Дирекції складається з інспекцій з питань управління надзвичайними ситуаціями та підрозділів.

Польща – демократична держава, керівництво якою здійснюється на основі принципу верховенства права. Особливостями системи цивільного захисту Польщі є також її цілісність, структурованість, ієрархічність організації, тобто наявність підсистем різного рівня, мета функціонування яких – досягнення якомога ефективніших результатів в інтересах країни. Основні принципи роботи механізмів державного управління у сфері цивільного захисту зображені на рис. 1.

Державна стандартизація, сертифікація, нагляд та контроль за дотриманням норм у сфері цивільного захисту, а також ліцензування, страхування та економічні регулятори є основними механізмами державного управління системою цивільного захисту у Польщі. Функції цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій у Польщі виконують Головна номенклатура пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона, а також їх підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковуються місцевій владі. Координацію цієї роботи здійснює орган центральної виконавчої влади – Міністерство внутрішніх справ і адміністрації, у структурі якого діють Бюро з питань ліквідації наслідків стихійних лих і Департамент кризового управління та оборонних справ, які виконують переважно адміністративні функції [6, с. 44].

Світові тенденції спонукали уряд Польщі переглянути підходи до формування системи національної безпеки, зокрема, до основ розвитку цивільної оборони.

В. Паливода [8, с. 341] справедливо зазначає, що у 2016 році був опублікований звіт Верховної контрольної палати Польщі «Підготовка структур цивільної оборони до реалізації завдань у воєнний період і мирний час». Результати моніторингу, представлені у звіті, показують, що цивільна оборона Польщі не готова виконувати багато зі своїх завдань належним

чином, ні у разі стихійного лиха, ні під час війни. Першим кроком польського уряду для вирішення цього проблемного питання стала розробка проекту нового закону «Про цивільний захист та цивільну оборону», який повинен чітко визначити повноваження державних установ, органів самоврядування, громадських організацій, які виконують завдання у сфері цивільного захисту як у мирний період, так і під час війни.

Також Міністерство оборони Польщі планує створити війська територіальної оборони до 2021 року. У мирний час підрозділи цих військ виконуватимуть завдання щодо захисту цивільного населення від наслідків стихійних лих.

У Польщі функції цивільного захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій виконують Головна Комендатура Державної Пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона, а також їхні підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевій владі [9, с. 23].

Національну цивільну оборону Польщі очолює голова, який призначається Прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ. Керівник Національної цивільної оборони підзвітний міністру внутрішніх справ. Головний комендант Державної пожежної служби обіймає посаду заступника голови Національної цивільної оборони. Розпорядженням Ради Міністрів Республіки Польща від 25 червня 2002 року визначено повноваження голови Національної цивільної оборони, керівників цивільної оборони воєводств, повітів [10, с. 318]:

- підготовка проєктів основних положень та формування принципів діяльності системи цивільної оборони;
- встановлення загальних правил для виконання завдань цивільної оборони;
- координація конкретних заходів та контроль за їх виконанням через органи державної влади та територіального самоврядування;
- формування доручень, затвердження інструкцій та правил тощо.

Цивільна оборона у Польщі організована відповідно до адміністративного поділу території на 16 провінцій, що розділені на 308 графств, поділених на 2 489 комуни, у тому числі 65 міст зі статусом повітів. Керівниками місцевих органів цивільної оборони є воєводи, старости, війти та бургомістри (президенти міст). Сфера діяльності керівників цивільної оборони воєводств, повітів та комун включає спрямування та координацію підготовки та здійснення захо-

дів цивільної оборони через державні установи, підприємства та інші структури, а також громадські організації, що діють на їх території.

Висновки. Відповідно до проаналізованої інформації зазначимо, що до завдань цивільної оборони у таких країнах, як Данія, Бельгія, Польща, належать: захист населення, підприємств, громадських об'єктів та надбань культурної спадщини; порятунк жертв війни та допомога їм; співпраця у боротьбі зі стихійними лихами, екологічними загрозами та усунення їх наслідків.

Законодавством більшості європейських країн також визначено адміністративні органи, компетентні у питаннях цивільної оборони; склад та порядок створення підрозділів цивільної оборони; обов'язки громадян у сфері цивільної оборони; порядок навчання з питань цивільного захисту для студентів [10, с. 84]. Виконання завдань цивільної оборони покладається на формування цивільної оборони, які створюються наказами міністра внутрішніх справ, а також за розпорядженнями воєвод, старост, війтів та бургомістрів (президентів міст). Формування цивільної оборони можуть також створюватися роботодавцями.

Список використаної літератури:

1. Труш О.О. Досвід побудови та діяльності систем цивільного захисту країн – членів Європейського Союзу, Північної Європи та Норвегії. *Державне будівництво*. 2009. № 2. С. 14 URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/02.pdf>.
2. Вікіпедія. Данія. Цивільний захист URL: <http://wikiinfo.mdpu.org.ua/index.php?title=%D0%94%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%8F>.
3. Приходько М.Ф., Михалко О.Г. Порівняння систем цивільного захисту України та Данії. *Збірник центру наукових публікацій «Велес» за матеріалами міжнародної науково-практичної конференції: «Зимові наукові читання». 1 частина м. Київ: збірник статей (рівень стандарту, академічний рівень)*. Київ : Центр наукових публікацій, 2016. с. 103–108.
4. Троян І.М. Зарубіжний досвід правового регулювання проходження служби в органах пожежного нагляду та можливість його адаптації. *Форум права*. 2012. № 1. С. 1001–1007. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_1_159.
5. Департамент з питань цивільного захисту Львівської ОДА / Факт дня. URL: <https://www.facebook.com/dczlvoda/posts/2441443775893128/>.
6. Гада О.Б. Трансформація механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту у Республіці Польща. *Публічне управління та митне адміністрування. Серія «Державне управління»*. 2018. № 1 (18). С. 43–47. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2018/1/6.pdf>.
7. Лещенко О.Я. Міжнародний досвід трансформації систем цивільного захисту в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів. Молодий вчений ("Young Scientist") : Науковий журнал. Херсон, 2017. Вип. № 8 (48), серпень 2017 р. С. 339–344 URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/8/75.pdf>.
8. Гада О.Б. Державне управління підготовкою фахівців сфери цивільного захисту: досвід Республіки Польща для України: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2019. С.250
9. Подскальна О.А. Система цивільної оборони в Республіці Польща та Українсько-Польське співробітництво в контексті євроінтеграції України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2016. Вип. 2. С. 316–324. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_2_46.
10. Романенко Є. Волонтерська діяльність у сфері цивільного захисту України: сучасний стан та перспективи її розвитку в контексті європейського досвіду. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 83–87.

Shoyko V. A. Key areas for implementation of modern European approaches and innovative methods in the field of civil defense

The article states that the implementation of modern European approaches and innovative methods in the field of civil defense can significantly increase the organizational and legal support of the functioning of the complex of forecasting, prevention and elimination of the consequences of emergencies at the state level.

It is stated that in Denmark there is no public authority responsible for responding to emergencies and protecting the public from the possible consequences of man-made or natural disasters. Some of these functions are within the competence of the local police, which is run by the National Police Commissariat, which in turn is part of the Ministry of Justice of Denmark. Features of the Falk Private Rescue Corps, the world's largest private multi-purpose rescue service based on a joint-stock

company based mainly in Denmark, as well as in Sweden and Germany (Hamburg), have not only a large park. various special vehicles, but also rescue vessels, helicopters and planes, as well as considerable accumulated experience in this field, including in other countries of the world (Sweden, Poland, Slovakia, Belgium, Finland, Germany, France) . The Private Rescue Corps includes over 14,000 rescuers and provides firefighting assistance to 63 of the 98 municipalities in Denmark.

It is stated that the main body of the Belgian executive responsible for managing crisis phenomena that threatens the vital interests of the country or poses a significant risk to the population and requires immediate decisions on its neutralization is the Coordination and Crisis Government Center, established in accordance with at the State Federal Internal Affairs Service of Belgium.

It is noted that in Poland the functions of civil protection of the population from the consequences of emergencies are performed by the Main Commandant of the State Fire Protection, Water and Mountain Rescue Service, Civil Defense, and also their units, at regional and local levels, which are subordinate to local authorities. Poland's National Civil Defense is headed by a chairman appointed by the Prime Minister upon the submission of the Minister of the Interior. The head of the National Civil Defense reports to the Minister of the Interior.

Key words: *Civil Protection Mechanisms, European Countries, Belgian State Federal Internal Affairs Service, Falk Private Rescue Corps.*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 351.7.08 : 37(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.25>**М. А. Година**

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління
при Президентові України

ВПЛИВ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НА ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті зосереджено увагу на вплив інформаційних технологій на професійний розвиток державних службовців з урахуванням сучасних викликів та основних переваг. Проаналізовано сучасний стан інформатизації діяльності державних службовців. Визначено, що ефективне використання цифрових технологій у державній службі забезпечує найшвидший шлях до оптимальної та економічної роботи. Розглянуто особливості інформаційних технологій у процесі роботи державних службовців та перспективи їх розвитку. Визначено, що процес інформатизації сприяє застосуванню в різних галузях сучасних інформаційних технологій і програмного забезпечення, а особливо з їх допомогою підвищується ефективність діяльності державних службовців. Зосереджено увагу на важливих особливостях інформаційних технологій, які можуть бути оперативно надані з мінімальними управлінськими затратами. Зазначено, що вони характеризуються своєю гнучкістю, відходять від традиційних структур та дозволяють отримати більш сучасні способи роботи. Також практичне значення отриманих результатів передбачає, що для професійного розвитку державних службовців важливо приділяти увагу втіленню принципу «освіта протягом усього життя», який забезпечить створення механізму правильної конкуренції на робочому місці та мотивації у працівника щодо розуміння доцільності розвиватись і здобувати нові знання. Визначено, що дієвим аспектом активізації цифрових технологій виступає залучення молодих працівників до державної служби. Наголошується, що саме молоді працівники становлять основу сучасної концепції кадрового забезпечення державного управління та спроможні перетворювати інформаційні виклики в сучасні перспективи цифрових технологій. У статті розкрито важливий чинник успішності професійної діяльності державного службовця, який визначається його мотивацією до власного неперервного професійного розвитку. Мотивація як психологічний чинник виступає засобом саморозвитку, самовдосконалення та самореалізації особистості державного службовця, яка сприятиме модернізації управління організаційною поведінкою державного службовця.

Ключові слова: інформаційні технології, професійна діяльність, професійний розвиток, державний службовець, державна служба.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку інформаційних технологій модернізація системи навчання та підвищення компетентності у сфері державних службовців є запорукою професійності державних службовців та виступає передумовою ефективного та результативного виконання їхніх посадових зобов'язань. Із кожним роком відбувається стрімкий розвиток

інформаційних технологій, комп'ютерної техніки та програмного забезпечення. Цифрові технології стали впливовим інструментарієм для державної служби. Старі способи ведення публічної служби були і є перешкодою для розкриття всього потенціалу державного сектору, а саме: неефективне робоче середовище, надлишок паперу та запланованих зустрічей,

які можна оптимізувати в епоху інформатизації. Але це лише кілька аспектів, які не мають технологічного минулого. Адже все більшого значення набирає універсальне та спеціалізоване програмне забезпечення. Його розвиток відбувається настільки швидко, що кожного року з'являються нові версії з удосконаленнями та новими функціональними можливостями. Таке широке застосування інформаційних технологій вимагає від сучасного державного службовця відповідних знань та навиків. З урахуванням того, що розвиток інформаційних технологій відбувається постійно, повинні відбуватись і відповідні самовдосконалення й самоосвіта фахівців. Уплив інформатизації на організаційну поведінку працівника, його намагання освоїти нові знання й уміння потребують детального аналізу й дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробкою теоретичного обґрунтування та практичного застосування інформаційних технологій у державно-управлінській діяльності займалась низка відомих вітчизняних науковців: В.П. Тронь, Г.Г. Почепцов, С.А. Чукут [1; 2]; М.А. Сендзюк [3], А.М. Панчук, Є.О. Ралдугін, І.В. Клименко [4]; В.С. Садовенко, Г.В. Понєжа [5]. Їхню увагу привертала такі проблеми як використання технологій електронного урядування в діяльності державних службовців, зокрема впровадження комп'ютерних програм, розробка інформаційних систем у державному управлінні. Водночас недостатньо уваги приділено інформаційним технологіям на професійний розвиток державних службовців з урахуванням сучасних викликів.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження впливу інформаційних технологій на професійний розвиток державних службовців та визначення основних переваг з урахуванням сучасних викликів.

Виклад основного матеріалу. За умов ефективного використання цифрових технологій у державній службі забезпечується найшвидший шлях до оптимальної та економічної роботи. Менше часу затрачується на найголовніші завдання або тривалі обов'язки. Співробітники можуть економити час та працювати більш продуктивно та злагоджено навіть у містах, країнах та на континентах, що є вкрай важливим викликом діяльності державних службовців.

Р.І. Мачуга концентрує у увагу на реаліях становлення інформаційного суспільства та сучасних викликів. В організаціях відбуваєть-

ся пришвидшення ручної праці великої кількості працівників через використання сучасного програмного забезпечення та інформаційних технологій. Великі обсяги завдань може зараз виконувати одна людина замість певної кількості працівників. У такому разі керівництво організації має можливість оптимізувати свою організаційну структуру, наслідком якої, як правило, є скорочення чисельності працівників. Під час скорочення працівників перевага надаватиметься тим, які мають додаткові знання й уміння та використовують їх на практиці. Також перевага надаватиметься працівникам, які постійно вдосконалюються фахово та на високому рівні володіють сучасними інформаційними технологіями. Із двох працівників з однаковим рівнем базової освіти більші шанси залишитись на роботі (або ж знайти нове місце роботи в результаті конкурсу) матиме той, який краще володіє інформаційними технологіями. Такий працівник є більш цінним, оскільки може ефективніше працювати, а на його освіту не потрібно витрачати додаткові кошти, оскільки він самостійно підвищує власний фаховий рівень [6]. Так само відбувається в сучасних реаліях діяльності державної служби, виникає певний рівень конкуренції між працівниками, який стимулює до самоосвіти та приводить до ефективнішої роботи самого державного службовця. Працівник, який постійно вдосконалює свої професійні навички та добре володіє сучасними інформаційними технологіями, змінює свою організаційну поведінку з поведінки продуктивної на поведінку лідерську. У такому разі він уже претендує на здійснення контролю над іншими членами колективу, на право кар'єрного росту. Важливе значення має задоволення працею, мотивація, індивідуальні відмінності між працівниками, особистість працівника, лідерство, групова динаміка, організаційна політика загалом, міжособистісні конфлікти й організаційна структура [7].

Важливою особливістю інформаційних технологій виступає їх гнучкість. Упровадження хмарних обчислень (англ. *Cloud Computing*), тобто моделі забезпечення повсюдного та зручного доступу на вимогу через мережу до спільного пулу обчислювальних ресурсів, які підлягають налаштуванню (наприклад, до комунікаційних мереж, серверів, засобів збереження даних, прикладних програм та сервісів) і які можуть бути оперативно надані з мінімальними управлінськими затратами та зверненнями до провайдера [8], мабуть, є найбільш вигід-

ним технологічним доповненням для державної служби. Це дає працівникам можливість працювати з будь-якого місця. Це означає, що в житті державних службовців є більша гнучкість, яка проходить довгий шлях до підвищення рівня задоволеності роботою. Це також має інші позитивні ефекти, наприклад, допомагає зменшити розрив у заробітній платі за гендерними ознаками. Жінки можуть мати дітей, не жертвуючи своєю кар'єрою, що дозволяє їм прогресувати далі у своєму житті як професійно, так й особисто. Хмарні обчислення розхитують традиційні структури та дозволяють отримати більш сучасні способи роботи. Це приносить користь державним службовцям та державній службі двома способами. По-перше, це збільшує залучення співробітників. По-друге, це підвищує продуктивність. Але такі сучасні можливості потребують професійної підготовки людини для роботи в інформаційному середовищі і є одним із провідних напрямів реалізації національної політики розвитку. Т.П. Крушельницька та С.А. Пригородова зазначають, що для цього необхідно: розвивати національний науково-освітній простір; відкривати нові спеціальності з новітніх ІКТ, створювати системи дистанційного навчання та забезпечувати на їх основі ефективно впровадження й використання ІКТ на всіх освітніх рівнях; створювати сучасне інформаційне середовище системи вищої освіти та науки; підвищувати комп'ютерну грамотність населення, зокрема пенсіонерів, селян, малозабезпечених, людей, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; забезпечувати вільний доступ до засобів ІКТ та інформаційних ресурсів [9, с. 51]. Погоджуючись із зазначеними аспектами, важливо також додати, що саме для професійного розвитку державних службовців важливо приділяти увагу втіленню принципу «освіта протягом усього життя», який забезпечить створення механізму правильної конкуренції на робочому місці та мотивації у працівника щодо розуміння доцільності розвиватись і здобувати нові знання.

Невід'ємною частиною інформаційних технологій стає краще спілкування, тобто налагодження комунікаційної особливості. Технології також виступають важливим гравцем у покращенні комунікацій у державній службі. Навчання використанню технологій має важливе значення для забезпечення багатьох незначних удосконалень, які мають суттєвий вплив на комунікативний складник у державному секторі. Це дозволяє державним службовцям максималь-

но використовувати засоби комунікації, такі як електронна пошта, відеоконференції, обмін миттєвими повідомленнями та обмін інформацією через хмару. Ми маємо доступ до більш швидкої та ефективної комунікації, що сприяє підвищенню ефективності та продуктивності.

Важливим аспектом активізації цифрових технологій виступає залучення молодих працівників до державної служби. Вдосконалюючи технології на державній службі, вона стає більш привабливою для молодих працівників. Випускників очікує технологічне робоче місце. Вони виросли в цифрову епоху, часто зовсім не знайомі з тим, як раніше взагалі працювала ця система без використання інформаційних технологій. Це означає, що вони спроможні інформаційні виклики перетворювати в сучасні перспективи цифрових технологій. Їх здатність максимально використовувати наявну технологію означає, що вони є економічно ефективними, продуктивними членами державного сектору. Завдяки технології державна служба привертає яскравих молодих умів та потенціалів до розвитку застарілої бюрократичної системи в державній службі.

Узагальнюючи вищезазначене, доцільно додати, що управлінські кадри повинні володіти відповідними знаннями та високим рівнем інформаційної культури. Сьогодні компетентність державних службовців, їх професійна підготовка та фахове володіння знаннями з ІТ становлять основу сучасної концепції кадрового забезпечення державного управління. Так, базовим технічним засобом підготовки і прийняття управлінських рішень державним службовцем є комп'ютерні технології, котрі допомагають йому вирішувати проблеми, з якими він стикається в повсякденній роботі. Для отримання необхідної інформації за допомогою цифрових технологій повинен використовувати універсальні офісні програми, засоби інформаційних і телекомунікаційних технологій, а саме: електронні таблиці, текстові редактори, програми підготовки презентацій, системи управління базами даних, графічні пакети тощо. За допомогою системи «Інтернет» кожен працівник має широкий доступ до світових інформаційних ресурсів.

Професійний розвиток працівників у державному управлінні – це безперервний, систематизований, організований і плановий процес, під час якого завдяки навчанню та практичній роботі вдосконалюються знання, розвиваються вміння та навички. Сьогодні в «суспільстві знань» необхідне постійне вдосконалення

знань та вмінь у професійному житті, таким чином, державні службовці повинні постійно вдосконалювати свої знання та вміння.

Основною причиною, яка визначає важливість та необхідність постійного професійного розвитку, є той факт, що у країнах із перехідною економікою, таких як Україна, ми стикаємось зі змінами у правовій системі. А саме щороку приймається велика кількість законодавчих актів, які представляють нові виклики для державних службовців і вимагають, крім належного розуміння, їх належного виконання. Тому застосування інформаційних технологій є важливим елементом для реалізації всіх реформ, які стають допоміжною ланкою та спрощують систему розуміння та впровадження всіх змін.

Варто підкреслити, що професійне навчання державних службовців неможливе без використання переваг, які надаються якісно новим інноваційним середовищем їх діяльності. У такому середовищі управлінець, з одного боку, має безмежні можливості отримувати інформацію будь-якого характеру, а з іншого – він має бути готовим «<...> до швидкого сприйняття й обробки великих обсягів інформації, оволодіння сучасними засобами, методами й технологією роботи з нею» [10, с. 271]. У своїй монографії «Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення» В.М. Олуйко наголошує на потребі формування в сучасних управлінцях інформаційної культури. На його думку, основними критеріями, які визначають рівень їх інформаційної культури, є «<...> уміння формулювати свою потребу в інформації, знання загальнодоступних джерел й уміння користуватись ними, уміння ефективно шукати, оцінювати, використовувати інформацію і створювати якісно нову. Необхідно володіти знаннями про властивості інформації й інформаційних ресурсів, закономірності і способи доступу до них» [10, с. 271].

Висновки і пропозиції. Таким чином, інформатизація суспільства сприяє застосуванню в різних галузях сучасних інформаційних технологій і програмного забезпечення, а особливо з їх допомогою підвищується ефективність діяльності державних службовців. У діяльності органів державної влади ІТ як базовий технічний ресурс з отримання, обробки, використання інформації й накопичення знань допомагають управлінцям приймати обґрунтовані рішення та розв'язувати важливі завдання. Але водночас швидкий розвиток інформаційних технологій спричиняє необхідність підвищення кваліфікації державних службовців, їх постійне навчан-

ня та освоєння сучасних засобів автоматизації. Із використанням інформаційних технологій створюються сприятливі умови для вдосконалення національної системи професійної підготовки державних службовців на основі сучасної моделі навчання, якому будуть притаманні фундаментальність, інноваційність, практична спрямованість, а головне – безперервність. Протягом усього періоду перебування на службі державні службовці зможуть підвищувати свою кваліфікацію, проходити підготовку та перепідготовку. Основною причиною професійного розвитку фахівця також є належна мотивація до праці, значна конкуренція на ринку праці. Використання цифрових технологій спричиняє необхідність періодичної модернізації управління організаційною поведінкою як окремого державного службовця, так і цілої системи державної служби.

Список використаної літератури:

1. Тронь В.П. Стратегія прориву : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 1995. 344 с.
2. Почепцов Г.Г. Чукут С.А. Інформаційна політика : навч. посіб. Київ : Знання, 2006. 246 с.
3. Сензюк М.З. Інформаційні системи в державному управлінні: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2004. 339 с.
4. Моделювання, інформаційні системи і технології в державному управлінні : навч. посіб. / А.М. Панчук, Є.О. Ралдугін, І.В. Клименко ; за заг. ред. Г.С. Литвинова. Київ : Центр навч. л-ри, 2004. 263 с.
5. Інформаційні технології в державному управлінні. *Бази даних і бази знань у державному управлінні* : навч. посіб. / В.С. Садовенко, Г.В. Понєжа. Київ : НАДУ, 2008. 76 с.
6. Мачуга Р.І. Інформатизація суспільства як основа професійного розвитку працівника та змін його організаційної поведінки. *Ефективна економіка* : електрон. наук. фах. вид. 2015. № 5. Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4083>.
7. Zachowanie organizacyjne [w:] Wikipedia. *Wolna encyklopedia*. Режим доступу: http://pl.wikipedia.org/wiki/Zachowanie_organizacyjne.
8. Вільна енциклопедія «Вікіпедія». *Електронний ресурс*. Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Хмарні_обчислення.
9. Крушельницька Т.П., Пригородова С.А. Удосконалення системи професійного навчання державних службовців: інноваційно-інформаційний аспект. *Вісник НАДУ при Президентів України*. 2010. № 4. С. 49–58.
10. Олуйко В.М. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення : монографія / авт. кол. В.М. Олуйко та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М. Олуйка. Київ : НАДУ, 2008. 420 с.

Godyna M. A. The influence of modern information technologies on the professional development of civil servants: challenges and prospects

The article focuses on the impact of information technology on professional development of civil servants, taking into account contemporary challenges and key benefits. The article analyzes the present state of informatization of civil servants activity. The article identifies that effective use of digital technology in the civil service provides a fast track to quick and cost-effective work. Features of information technologies in the process of work of civil servants and prospects of their development are considered. It has been determined that the process of informatization promotes the application of modern information technologies and software in various fields, and especially support the efficiency of activity of civil servants is increased. The focus is on the important features of information technology that can be promptly provided and released with minimal management costs. It is noted that they are characterized by their flexibility, avoid the traditional structure and allow obtaining more modern approaches for work. Also, the practical implications of the results include the belief that for professional development of civil servants, it is important to pay attention to the implementation of the principle of "lifelong learning", which will provide a mechanism for proper competition in the workplace and motivate the employee to understand the expediency to develop and acquire new knowledge. It has been determined that engaging young workers in the civil service is an effective aspect of digital technology activation. It is emphasized that it is young workers who form the basis of the modern concept of public administration staff and are able to turn information challenges into modern digital perspectives. The article reveals an important factor in the success of civil servant's professional activity, which is determined by their motivation for continuous professional development. Motivation, as a psychological factor, is an instrument of self-development, self-improvement and self-realization of the personality of civil servant, which will help to modernize the management of organizational behaviour of civil servant.

Key words: information technology, professional activity, professional development, civil servant, civil service.

В. Я. Карковськакандидат економічних наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

ФОРМУВАННЯ ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті досліджено актуальну тему формування життєвого циклу державного службовця. Дослідження передбачає аналіз особливостей формування етапів життєвого циклу державного службовця. На основі цього проаналізовано структуру розподілу керівників та службовців за стажом служби у відсотках до загальної кількості державних службовців. Досліджуючи життєвий цикл організації, проаналізувавши ситуацію за певний проміжок часу, можна зрозуміти, на якій життєвій стадії вона знаходиться і що буде далі. Як організації відбуваються, так і службовці проходять періоди зростання (набуття досвіду) і з часом найбільш досвідчені стають експертами державної служби, а інші залишають державні структури. Інакше кажучи, поряд із життєвим циклом організацій існують і життєві цикли службовців. Досліджуючи життєвий цикл організації, проаналізувавши ситуацію за певний проміжок часу, можна зрозуміти, на якій життєвій стадії вона знаходиться і що за цим буде. Подана узагальнена модель життєвого циклу службовців, на відміну від наявних, передбачає виокремлення характеру виконуваної роботи та результату в супроводі коментарів кожного етапу. Це дає можливість зрозуміти сутність поставленої та виконуваної роботи. Ця схема не передбачає розмежування рівнів за звичними «віковими» назвами народження, зростання тощо. Із позиції розвитку державного службовця життєвий цикл дає наочність або всебічність аналізу розвитку людини всередині організації. Крім того, вкрай важливим для державної служби є те, що для кожної стадії життєвого циклу притаманні конкретні компетенції, які повинен мати службовець. Цих двох параметрів цілком достатньо для управління розвитком державного службовця. Для державного службовця основоположною компетентністю є професійна компетентність. Суть її полягає у здатності державного службовця в межах повноважень, визначених посадою, застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та професійні якості для належного виконання завдань і функцій держави, навчання, професійного та особистого розвитку.

Ключові слова: державний службовець, життєвий цикл державного службовця, компетентність, організація, модель.

Постановка проблеми. Забезпечення кадрової безпеки державної служби є результатом злагодженої роботи багатьох служб, насамперед служб безпеки та кадрових служб. Кожного претендента на державну посаду, кожного державного службовця можна розглядати як джерело ризику потенційної загрози. Ризики можуть бути пов'язані з навмисною шкодою або недбалістю. Здебільшого такі загрози притаманні низькокваліфікованим працівникам. Також джерелом загрози можуть стати висококваліфіковані працівники, кваліфікація яких вища, ніж кваліфікаційні вимоги, які висуваються до посади. Така невідповідність часто стає причиною обмеження професійної кваліфіка-

ції працівника, незадоволення його роботою та умовами праці.

На виникнення ризиків впливає відсутність чітких та однозначних правових відносин, неадекватна оцінка результатів роботи. Утрати та збитки можуть бути спричинені неефективним прогнозуванням та недостатнім контролем над змінами надійності тощо. Запобігання збитків та втрат як результат надійної організації системи кадрової безпеки може ґрунтуватись на дослідженні життєвого циклу службовця державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження етапів життєвого циклу службовця здійснювали такі науковці як Я.В. Абсаямова,

С.Є. Дворянчикова, Е.Р. Бокшицкая, О.Є. Буряченко, О.П. Євсюков, А.В. Терент'єва, М.Л. Долгий, І.В. Єдгарова, Н.М. Беделева, С.І. Соколовський. Вони звертали увагу на наявність чотирьох взаємопов'язаних складників професійного розвитку для державного службовця: професійне зростання, професійна реалізація, професійне вигорання, а також професійний застій. Інші науковці дотримувалися аналогічної думки, однак акцент робили на індивідуальній послідовності етапів життєвого циклу працівника, до яких вони відносять такі етапи: набуття знань, трудових умінь та навичок, удосконален-

ня, продуктивне виконання робіт, утрата трудових можливостей [2, 6].

Мета статті передбачає аналіз особливостей формування етапів життєвого циклу державного службовця.

Виклад основного матеріалу. Згідно із Законом України «Про державну службу» [8], можна виділити такі етапи життєвого циклу державного службовця:

– вступ на державну службу (призначення громадянина України на посаду за результатами конкурсу, набуття статусу державного службовця);

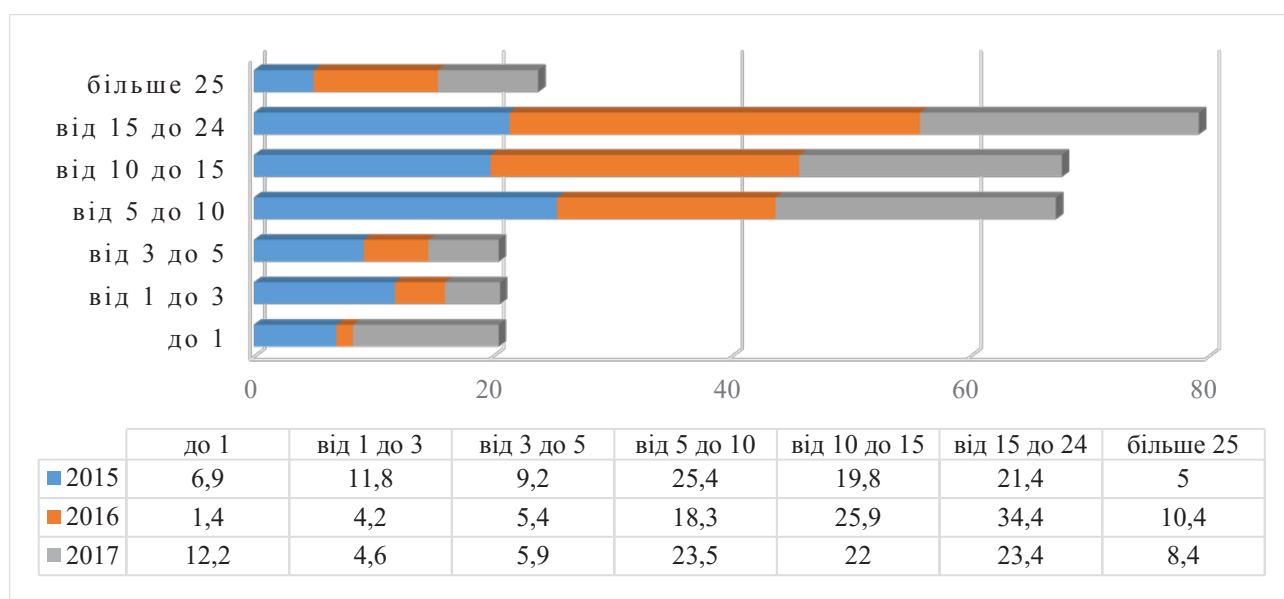


Рис. 1. Структури розподілу керівників за стажом служби у % до загальної кількості державних службовців, % [12]

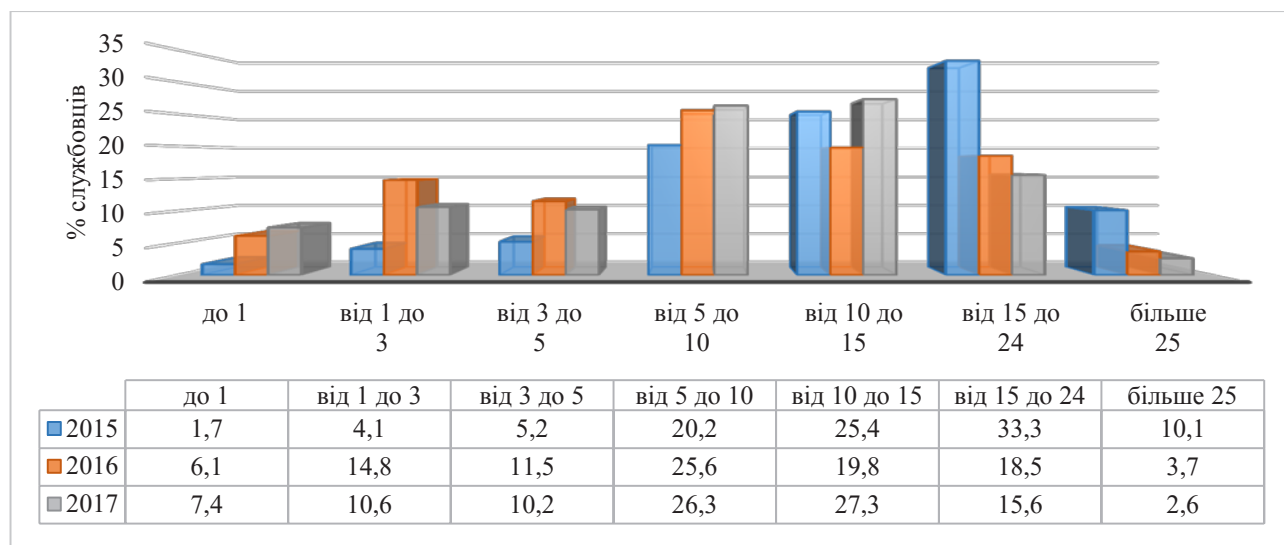


Рис. 2. Структури розподілу службовців за стажом служби у % до загальної кількості державних службовців, % [12]

– проходження державної служби (виконання обов'язків та просування по службі державного службовця);

– припинення державної служби (державна служба припиняється відповідно до зазначених у чинному законодавстві підстав).

Таке трактування життєвого циклу державного службовця є узагальненим і веде за собою цілу низку відповідних умов щодо кожного вищезазначеного етапу відповідно до чинного законодавства. Для того щоб дослідити вплив життєвого циклу державного службовця на механізм кадрової безпеки державної служби, необхідно детальніше розглянути особливості кожного з етапів життєвого циклу.

Аналіз структури розподілу керівників за стажем проходження служби свідчить про те, що найбільша кількість керівників має стаж державної служби від 15 до 24 років, найменша частка керівників – зі стажем до 1 року. Загалом, можна стверджувати, що 67% керівників мають достатньо великий досвід роботи в підрозділах державних служб.

Дослідження структури розподілу службовців за стажем служби у % до загальної кількості державних службовців свідчить про те, що більшість державних службовців мають стаж роботи від 5 до 24 років. На відміну від керівного складу, службовцями зі стажем роботи до 1 року є значно менше осіб. На основі цього доцільно провести дослідження життєвого

циклу державного службовця в розрізі набутих компетенцій під час проходження служби на кожній зі стадій.

Метою подальшого дослідження є проведення аналізу впливу життєвого циклу службовця на гарантування кадрової безпеки державної служби, завдання дослідження полягає у формуванні матриці життєвого циклу працівників державної служби.

Найрізноманітніші підходи в цій області, як-от розвиток через всілякі тренінги, через відвідування професійних курсів підвищення кваліфікації, складання планів розвитку персоналу та створення на їх основі індивідуальних планів. Трапляється так, що й корпоративні заходи та свята підносяться як елемент розвитку і згуртування колективу (а інколи – єдиний).

Виникає безліч мало мотивуючих заходів для конкретного службовця, де найчастіше є невідповідність у плануванні розвитку державного службовця. А це у процесі реалізації стає або занадто складною справою для державного службовця, або взагалі відсутній цей процес, через марнування часу і грошей.

У тому разі, коли виникає свідомо необхідність у державного службовця розвитку, відповідна структура спільно зі службовцем розробляють механізми розвитку відповідно до життєвого циклу службовця.

Унаслідок такої співпраці з'являється простий механізм, а керівнику для управління роз-

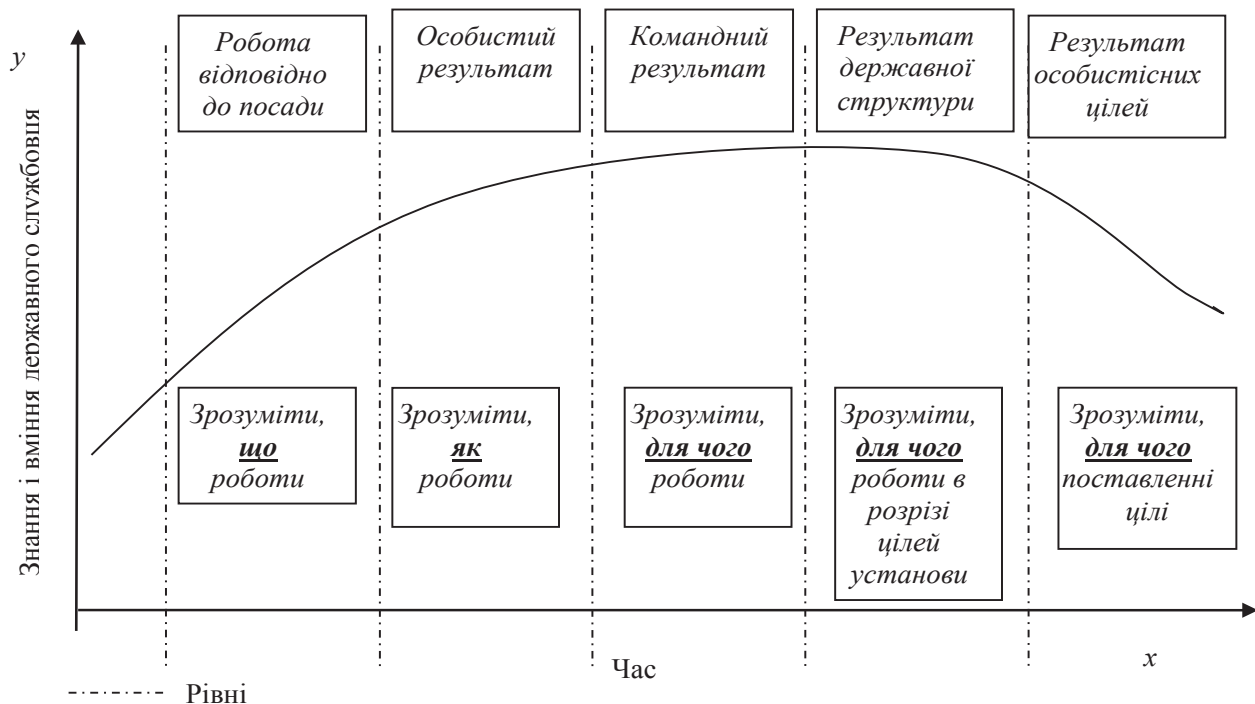


Рис. 3. Узагальнена модель життєвого циклу службовців

витком потрібно запам'ятати й використовувати всього дві речі: це «стадія життя» людини всередині державної структури і ключовий навик службовця на певній стадії.

Будь яка організація існує завдяки процесам, які в ній відбуваються, і завдяки цьому її інтерпретують як життєздатний організм. Як і будь-який життєздатний організм, вона проходить через усі стадії всього циклу: народжується зусиллями і прагненнями лідера, зростає і з часом зникає.

Як організації утворюються, так і службовці проходять періоди зростання (набуття досвіду) і з часом, найбільш досвідченні, стають експертами державної служби, а інші залишають державні структури. Інакше кажучи, поряд із життєвим циклом організацій існують і життєві цикли службовців.

Досліджуючи життєвий цикл організації [9], проаналізувавши ситуацію за певний проміжок часу, можна зрозуміти, на якій життєвій стадії вона знаходиться і що за цим буде.

Графічна інтерпретація передбачає зображення кривої життєвого циклу по горизонталі, тобто по осі x відкладаються «етапи життєвого циклу» державного службовця, а по вертикалі, осі абсцис y , відкладається пряма зростання його знань і вмінь.

Для державного службовця основоположною компетентністю є професійна компетентність. Суть її полягає у здатності державного службовця в межах повноважень, визначених посадою, застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та професійні якості для належного виконання завдань і функцій держави, навчання, професійного та особистого розвитку.

Професійна компетентність об'єднує в собі як професійні якості, так і особисті. Таке поєднання дає можливість державному службовцю максимально ефективно виконувати роботу на державній службі. Наявність спеціалізованих знань у сфері державної служби в комбінації із внутрішніми характеристиками особистості сприяє ефективному розробленню, запровадженню та оновленню відповідної нормативної бази, що вимагає високого рівня професійних

та особистісних якостей для продуктивного задоволення потреб суспільства.

Дотримання правил неодмінно принесе перший результат уже через годину – було визначено кількість етапів життєвого циклу – рівнів зрілості службовця. Як наслідок, життєвий цикл службовця на практиці може складатись із шести етапів (рис. 3).

Подана узагальнена модель життєвого циклу службовців на відміну від наявних передбачає виокремлення характеру виконуваної роботи та результату в супроводі коментарів кожного етапу. Це дає можливість зрозуміти сутність поставленої та виконуваної роботи. Ця схема не передбачає розмежування рівнів за звичними «віковими» назвами народження, зростання тощо [11].

Основна мета службовця – зосередитись на ключових навичках і вміннях, які допоможуть йому збільшити результативність під час виконання поточних завдань. Тобто оцінка без результату – просто марнування часу й зусиль. Водночас якщо зростає результативність, є підстави оцінити державного службовця на «добре» або «відмінно». Оцінка «добре» слугує підставою переходу службовця на наступний рівень зрілості.

Висновки і пропозиції. Із позиції розвитку державного службовця життєвий цикл дає наочність або всебічність аналізу розвитку людини всередині організації. Крім того, вкрай важливим для державної служби є те, що для кожної стадії життєвого циклу притаманні конкретні компетенції, яким повинен відповідати службовець. Цих двох параметрів цілком достатньо для управління розвитком державного службовця. Питання ефективності державного управління завжди вимагають визначеності та прозорості, а у випадку із гарантуванням безпеки, коли необхідне точне розуміння, що розвивати і що вимагати від службовця, життєвий цикл допомагає впорядкувати проходження державним службовцем служби.

Важливим питанням є оптимальна кількість компетентностей. Перевага надається ключовим групам «ключові знання і вміння», цілком достатньо однієї або двох компетентностей для кожного етапу.

Список використаної літератури:

1. Абсаямова Я.В. Еволюція системи освіти на території сучасної України у напрямі неперервності: XX-XI століття. *Діалог культур у Європейському освітньому просторі* : матеріали IV Міжнародної конференції для іноземних студентів 14 травня 2019 р. / упор. С.Є. Дворянчикова. Київ : КНУТД, 2019. С. 129–132.
2. Бокшицкая Е. Управление персоналом международной компании. *Менеджер по персоналу*. 2010. № 5. С. 10–15.
3. Буряченко, О.Є. Часова організація діяльності державних службовців. *Секція 1 економічна теорія та історія економічної думки*. 2018. С. 44.
4. Євсюков, О.П. Терент'єва, А.В. Долгий, М.Л. Оптимізація підвищення кваліфікації державних службовців у сфері цивільного. *Економіка та держава*. 2013. № 6. С.116–118.
5. Єдгарова І.В. Організаційно-методичні засади планування моніторингу діяльності державних службовців з надання публічних. *Держава і право*. 2012. № 47. С. 245–250.
6. Бєдєлєва, Н.М. Професійні стандарти у підвищенні професіоналізму державного службовця. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 4. С.45–48.
7. Соколовський С.І. Вікові особливості в «селекції» державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін. Д.: ДРІДУ НАДУ. 2009. – Вип. 1(1). С. 220–226.
8. Про державну службу: *Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 15.02.2019 р.).
9. Журавлев П.В. Мировой опыт в управлении персоналом. Обзор зарубежных источников : монографія. Москва : Изд-во Рос. экон. акад. ; Екатеринбург: Деловая книга, 2006. 232 с.
10. Карковська, В.Я. Васюник, П.І. Життєвий цикл працівника та його вплив на кадрову безпеку підприємства. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. №7. С. 290–297.
11. Shpak N. The influence of age factors on the reform of the public service of Ukraine / N. Shpak, N. Podolchak, V. Karkovska, W. Sroka. *Central European Journal of Public Policy*. 2019. № 13(2). P. 40–52.
12. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Karkovska V. Ya. Formation of civil servants' life cycle

The article deals with the actual topic of forming the life cycle of civil servant. The research involves analyzing the peculiarities of forming the stages of civil servant's life cycle. On this basis, the structure of distribution of managers and employees by length of service as a percentage of the total number of civil servants is analyzed. By examining the life cycle of organization, analyzing the situation over a period of time, you can understand at what stage of life it is and what will be next. As organizations assemble, employees go through periods of growth (gaining experience) and, over time, the most experienced, become civil service experts, and others leave government structures. In other words, along with the life cycle of organizations, there are life cycles of employees. Examining the life cycle of organization by analyzing a situation over a period of time, you can understand at what stage of life it is and what will be next. The presented generalized model of employee life cycle, unlike the existing ones, provides for distinguishing the nature of the work performed and the result, accompanied by comments at each stage. This makes it possible to understand the essence of the work put in and done. This scheme does not provide for differentiation of levels by the usual "age" names of birth, growth, etc. From the point of view of the development of civil servant, the life cycle gives the clarity or all the tendency to analyze human development within organization. In addition to being of utmost importance to the civil service, there are specific competencies for each stage of the life cycle that the employee must meet. These two parameters are sufficient to manage the development of civil servant. For civil servant, fundamental competence is professional competence. Its essence lies in the ability of civil servant to exercise, within the powers determined by his / her position of office, special knowledge, skills and abilities, to display the appropriate moral and business qualities for the proper performance of the tasks and functions of the state, education, professional and personal development.

Key words: civil servant, civil servant life cycle, competence, organization, model.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07:005]-047.58

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.27>

О. С. Ігнатенко

доктор технічних наук, професор,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президенті України

ПЕРЕДУМОВИ ПРОТИДІЇ НЕДОБРОСОВІСНІЙ КОНКУРЕНЦІЇ У СФЕРІ МІСТООБСЛУГОВУВАННЯ

У статті узагальнено підходи до регулювання суспільних відносин, пов'язаних із підтримкою та захистом конкуренції. Підтримка конкуренції розглядалась як сукупність заходів, спрямованих на формування та функціонування конкурентного середовища, стимулювання й заохочення добросовісної конкуренції. Захист конкуренції має здійснюватись як у системі державного управління й системі місцевого самоврядування, так і фізичними та юридичними особами. Водночас фактично єдиним дієвим на сьогоднішні механізмом захисту конкуренції залишається адміністративна відповідальність.

Систематизовано аспекти протидії недобросовісній конкуренції як важливого складника трансформації антимонопольного регулювання. Зокрема, політика цього спрямування може передбачати перехід від індивідуального захисту інтересів фізичної особи до захисту інтересів невизначеного кола фізичних осіб у разі порушення їх прав або обмеження їх інтересів суб'єктом господарювання, який зловживає своїм домінуючим становищем. Зазначено, що на сьогодні недобросовісна конкуренція на ринках послуг у містах пов'язана із безліччю різних її форм: дискредитація конкурентів, демпінг цін, розкрадання інтелектуальної власності, змова та інші методи незаконного впливу.

Доведено, що поряд із диференціацією відповідальності за порушення антимонопольних заборон необхідний розвиток переліку правопорушень на ринках послуг у містах, а також розвиток інституту роз'яснень та рекомендацій щодо застосування антимонопольного законодавства.

Охарактеризовано ознаки та виявлено особливості запобігання надмірній монополізації ринків послуг у містах. Показано, що вибір методів регулювання природних монополій у сфері містообслуговування має забезпечувати дотримання балансу інтересів цих суб'єктів господарювання та споживачів послуг. Показано, що головним мотивом до розвитку ринкових відносин і досягнення добросовісної конкуренції в Україні є зовсім не свідомість суб'єктів господарювання й не економічні чинники, котрі впливають на їх ринкову поведінку, а заходи, які можуть бути визначені та застосовані органами публічної влади під час виявлення порушень антимонопольного законодавства.

Ключові слова: захист конкуренції, антимонопольне регулювання, антимонопольні заборони, місцеві органи публічної влади, природні монополії, ринок послуг.

Постановка проблеми. В Україні посилюються тенденції збільшення чисельності населення в містах, економіка країни базується на індустріальних технологіях, міський спосіб життя культивує сучасні стандарти соціальних умов людського існування. У містах народжуються та розвиваються найбільш значущі соціальні

новації, закріплюються нові соціальні відносини і традиції, задається тон і логіка розвитку, реалізується суб'єктність населення у вирішенні загальнозначущих і місцевих соціально-економічних питань.

Управління сферою містообслуговування відноситься до завдань виняткової складності

й важливості: хтось щодня подає в наші квартири холодну й гарячу воду, газ, світло, взимку опалення; хтось мис під'їзди, утримує ліфти, підмітає подвір'я, вивозить сміття; працює міський транспорт; хтось ремонтує вулиці й дороги; працюють школи, лікарні, дитячі садки, бібліотеки, музеї, театри й кінотеатри. Тобто функціонує різнопланова міська інфраструктури та пов'язана з нею система надання публічних послуг, якою необхідно раціонально управляти в умовах співіснування різних форм власності та господарювання для задоволення потреб населення й підвищення його життєвого рівня [1, с. 64; 3].

«Дефекти» в системі містообслуговування можуть призвести до зниження якості життя містян, до застою, або навіть до деградації середовища проживання значної кількості населення. Зокрема має забезпечуватись попередження, а в необхідних випадках і припинення монополістичної діяльності та захист конкуренції, мають визначатись ефективні заходи адміністративного впливу як на безпосередніх учасників ринку публічних послуг, так і на органи влади в тому разі, коли ці органи роблять спроби до обмеження та усунення конкуренції. Уся ця діяльність може позначатись термінологічним словосполученням – «захист та протидія недобросовісній конкуренції». Важливо, що конкуренція у сфері послуг стимулює впровадження нових технологій, підвищення якості послуг, розширення вибору для споживачів, забезпечує ефективний розподіл ресурсів, що свідчить про виключну актуальність обраної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання поданої проблеми доводить, що антимонопольне регулювання є однією з форм державного регулювання і являє собою комплекс антимонопольних заходів та механізмів їх реалізації (методів, засобів та інститутів). Значний внесок у розвиток теоретичних та практичних підходів, пов'язаних із регуляторною діяльністю у сфері розвитку конкуренції й державного управління загалом, зробили вітчизняні науковці, до яких можна віднести В. Бабаєва, О. Васильєву, Н. Васильєву, І. Гарькавого, А. Дегтяря, І. Дегтярьову, О. Іваницьку, В. Колтун, М. Латиніна, В. Мамонову, В. Мартиненка А. Мерзляк, а також зарубіжних учених І. Бланка, Ж. Дьонінга, М. Крамера, М. Поттера, Д. Сакса, П. Хенона, С. Хімера тощо. За узагальненням сучасних наукових напрацювань варто зазначити, що відстоюються положення про формування

результативної державної політики у сфері протидії монополістичній діяльності та розвитку конкуренції на принципах рівності в застосуванні норм законодавства, неприпустимості зловживання монополістичним становищем на ринку, забезпечення ефективного контролю за економічною концентрацією, ефективності санкцій за вчинення антиконкурентних дій, інформаційної відкритості та ефективного співробітництва.

Водночас, незважаючи на численні наукові здобутки, питання розвитку конкуренції у сфері містообслуговування потребують більш детального комплексного дослідження та наукового пошуку задля розв'язання наявних проблем організаційно-правового характеру. Передусім це виявляється у визначенні системи заходів державного регулювання з підтримки й захисту конкуренції, а також протидії недобросовісній конкуренції, вибору оптимальних методів регулювання природних монополій у сфері містообслуговування.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є узагальнення та характеристика особливостей протидії недобросовісній конкуренції на ринку послуг у містах.

Виклад основного матеріалу. Розвиток ринкової економіки привів до осмислення в суспільстві соціальної та економічної цінності конкуренції, до розуміння змісту цього поняття та усвідомлення необхідності розробки заходів щодо її регулювання. Перманентна динаміка економічних процесів у сфері містообслуговування вимагає адаптації механізмів правового та організаційного регулювання до мінливих умов. Аналіз економічних чинників формування в містах України конкуренції й вивчення сучасного стану їх конкурентного середовища свідчать про особливу роль заходів щодо протидії недобросовісній конкуренції в економіці сфери послуг як міст, так і регіонів та держави загалом.

Вільне ціноутворення та вільний ринок є ідеальними умовами для досконалої конкуренції [8, с. 71]. Цим терміном у сфері містообслуговування можна назвати такий стан конкуренції, за якого на ринку послуг присутня величезна кількість надавачів і споживачів однорідних послуг. Для ринку досконалої конкуренції характерна відсутність будь-яких перешкод для входу в галузь нових надавачів і виходу з ринку, а також повна інформаційна прозорість. За такого стану ринку послуг окреме підприємство сфери послуг у місті не має можливості впливати на формування ціни.

Правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних із підтримкою, захистом конкуренції, а також протидією недобросовісній конкуренції виходить з основ конституційного ладу й носить міжгалузевий характер. Воно здійснюється за допомогою норм, закріплених у різних галузях законодавства [4, с. 37]. Підтримка конкуренції охоплює сукупність заходів, спрямованих на формування та функціонування конкурентного середовища, стимулювання й заохочення добросовісної конкуренції. Захист конкуренції може здійснюватися як у системі державного управління та системі місцевого самоврядування, так і фізичними та юридичними особами шляхом відстоювання своїх прав і законних інтересів. Забезпечення розвитку конкуренції як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях здійснюється за допомогою провадження конкурентної політики, метою якої є створення сприятливих умов для розвитку економіки.

Розвиток конкуренції та протидія проявам недобросовісності вкрай важливі у всіх секторах економіки сфери послуг міст [10, с. 50], але розбіжність відомчих інтересів органів публічної влади перешкоджає синхронному зниженню економічної концентрації.

Аналіз свідчить, що неефективність наявних заходів щодо протидії недобросовісній конкуренції та низький рівень її розвитку на ринках послуг у сфері містообслуговування зумовлені такими системними причинами:

- місцеві органи публічної влади та їх посадові особи не вмотивовані проводити політику захисту й розвитку конкуренції;
- законодавство про природні монополії – протилежність законодавству про захист конкуренції;
- не прийняті правила недискримінаційного доступу до послуг багатьох суб'єктів природних монополій. Наприклад, до функціонування ринків послуг у сфері містообслуговування мають безпосереднє відношення провідні суб'єкти природних монополій, які ведуть діяльність щодо передачі та розподілу електричної енергії; зв'язку загального користування; централізованого водопостачання та водовідведення; централізованого постачання теплової енергії;
- майже повністю усунена конкуренція зі сфери розміщення на договірних засадах замовлень на виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях.

Водночас фактично основним дієвим на сьогоднішній механізмом захисту та протидії залишається адміністративна відповідальність. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з обмеженням, спотворенням або взагалі усуненням конкуренції з ринку послуг у сфері містообслуговування, передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) і стосується, зокрема: порушення законодавства про захист прав споживачів (стаття 156), недобросовісної конкуренції (стаття 164³), зловживання монополією на ринку (стаття 166¹), дискримінації підприємців органами влади та управління (стаття 166³) тощо. І незважаючи на те, що механізм вирішення приватноправових спорів визначений законодавством у вигляді наділення правом на звернення до суду осіб, чиї права порушені, за їх захистом і відновленням, але цей механізм практично не застосовується у сфері містообслуговування.

Також передбачена і кримінальна відповідальність за вчинення порушення, спрямованого на обмеження, спотворення або усунення конкуренції з ринку послуг у сфері містообслуговування, яка настає відповідно до статей Кримінального кодексу України, зокрема: зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (стаття 365), декларування недостовірної інформації (стаття 366), підкуп особи, яка надає публічні послуги (стаття 368). Однак наведені кримінально-правові санкції у сфері містообслуговування також практично не застосовуються.

На сьогодні недобросовісна конкуренція набула множини різних форм: дискредитація конкурентів, демпінг цін, розкрадання інтелектуальної власності, методи силового впливу, позбавлення конкурентів ринку сировини чи послуг, змова та інші методи незаконного впливу, яким необхідно протидіяти.

Аналіз свідчить, що можна виділити такі основні риси недобросовісної конкуренції на ринках послуг у сфері містообслуговування:

- прагнення підприємства (компанії) домогтися успіху за допомогою незаконного використання результатів діяльності конкурента, а не за рахунок власних досягнень;
- застосування будь-яких протиправних заходів впливу як безпосередньо на підприємство-конкурента, так і шляхом помилкових і таких, які вводять в оману, тверджень.

У процесі реалізації стратегії регулювання ринку послуг у сфері містообслуговування, спря-

мованої на припинення недобросовісної конкуренції, повинні застосовуватися як прямі, так і непрямі методи впливу [2, с. 156; 6]. Зокрема, до прямих методів можна віднести захист інтелектуальної власності, регулювання рекламної діяльності, створення й удосконалення законодавчої бази та контроль за її дотриманням.

Проконтролювати всі сторони діяльності учасників економічних відносин щодо послуг у сфері містообслуговування практично неможливо, тому не менш важливими є непрямі методи впливу, спрямовані на стимулювання самих надавачів послуг до діяльності щодо протидії недобросовісній конкуренції.

Також істотну роль у боротьбі з недобросовісною конкуренцією відіграють саморегульовані підприємницькі та громадські об'єднання. Водночас діяльність надавачів послуг контролюється не тільки державою, а й колегами-професіоналами, які знають усі деталі галузі.

Важливими заходами щодо створення конкурентного середовища, протидії недобросовісній конкуренції та запобігання надмірній монополізації ринку послуг також вважають політику держави та її реалізацію місцевими органами публічної влади щодо підтримки суб'єктів малого та середнього підприємництва [9, с. 143]. Вона може здійснюватись за допомогою субсидій, розвитку інфраструктури інформаційно-консультаційної підтримки, створення гарантійних фондів.

Однак на сьогодні в Україні існує ще багато перешкод для розвитку малого та середнього підприємництва. Зокрема, підприємцями зазначаються складнощі в отриманні кредитів, високі податки та збори. Державна допомога не завжди доходить до адресатів повністю, що є серйозним негативним чинником протидії недобросовісній конкуренції.

Сукупність заходів адміністративно-правового регулювання, спрямованих на захист конкуренції та протидію недобросовісній конкуренції на ринках послуг у сфері містообслуговування має свою специфіку в частині заборони актів, які обмежують конкуренцію, а також підтримки узгоджених дій органів публічної влади, які беруть участь в організації та наданні послуг [5].

Структура адміністративно-правового регулювання захисту конкуренції на ринках послуг у сфері містообслуговування має ґрунтуватись на уявленні про системоутворюючу роль протидії недобросовісній конкуренції залежно від засобів та предмету впливу й поділяються на такі види:

- протидія монополістичній діяльності;
- захист від недобросовісної конкуренції;
- попередження і припинення антиконкурентних дій органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Особливістю протидії монополістичній діяльності є поширення її на всі сфери підприємницької діяльності на ринках послуг у сфері містообслуговування. У рамках такої протидії зловживанню домінуючим становищем необхідне здійснення переходу від захисту однієї особи до захисту невизначеного кола осіб, прийняття правил недискримінаційного доступу до ринків публічних послуг у містах суб'єктів господарювання, які не займають домінуючого становища, утвердження положень (англ. compliance – «відповідність»), які мають протидіяти домінуючому становищу суб'єктів господарювання [7, с. 8]. Загалом, така відповідність й означає відповідність правилу, такому як специфікація, політика, стандарт чи закон. Відповідність нормативно-правовим актам має описувати мету, якої суб'єкти прагнуть досягти, намагаючись домогтись їх обізнаності та вжити заходів щодо дотримання відповідних законів, політик та положень [12].

Важливим елементом трансформації антимонопольного регулювання в політику протидії недобросовісній конкуренції є перехід від індивідуального захисту інтересів фізичної особи до захисту інтересів невизначеного кола фізичних осіб у разі порушення їх прав або обмеження їх інтересів суб'єктом господарювання, який зловживає своїм домінуючим становищем. Перехід від адміністративно-правових форм захисту до цивільно-правових, розширення інституту приватних позовів – основа подальшого поступу боротьби з недобросовісною конкуренцією на ринку послуг у сфері містообслуговування. Протидія антиконкурентним діям органів влади вимагає підвищення прозорості інституту муніципальних закупівель, а також посилення відповідальності за порушення у цій сфері, контролю за створенням муніципальних унітарних підприємств, застосування інститутів попередження й застереження.

За допомогою адміністративно-правових норм мають регулюватись такі ключові елементи сучасних систем протидії недобросовісній конкуренції у сфері містообслуговування як розслідування антимонопольних порушень, зокрема антиконкурентних угод та зловживань домінуючим становищем.

Поряд із диференціацією відповідальності за порушення антимонопольних заборон необхідний розвиток переліку адміністративних правопорушень на ринках послуг у містах, пов'язаних із невиконанням передбачених законодавством зобов'язань суб'єктами господарювання [11, с. 371].

Наявні значні труднощі в доведенні шкоди, заподіяної в результаті прояву недобросовісної конкуренції. Із цією проблемою пов'язаний розвиток інституту колективних і приватних позовів проти осіб, які вчинили зазначені правопорушення.

Трансформація політики протидії недобросовісній конкуренції приведе до зниження адміністративних перешкод щодо розвитку й вільного функціонування ринків послуг у сфері містообслуговування, а також до стимулювання розвитку приватних підприємств [8, с. 56].

Серед міжгалузевих заходів, які стимулюють розвиток конкуренції, протидію недобросовісній конкуренції особливу увагу варто приділити оцінюванню регулюючого впливу проєктів нормативних правових актів, оскільки цей напрям дозволяє забезпечити ефективність і прозорість процесу нормотворчості. Так, розвиток інституту роз'яснень і рекомендацій (англ. *guidelines* – «вказівки») щодо застосування антимонопольного законодавства у сфері містообслуговування сприяють підвищенню обґрунтованості прийнятих рішень та забезпеченню однаковості у правозастосуванні. Тобто необхідно розробити положення («вказівки») щодо протидії недобросовісній конкуренції, яке б містило правила та критерії проведення досліджень під час оцінки і кваліфікації дій з поширення інформації, що вводить в оману, та формат звіту, які були б зрозумілими і прозорими для всіх учасників правовідносин. Адже порушення у вигляді поширення інформації, що вводить в оману, складає 90% недобросовісної конкуренції. [11, с. 392]. Варто звернути увагу на те, що успішному впровадженню та розвитку інституту рекомендацій в антимонопольній практиці сприятиме нормативне закріплення їх статусу та порядку підготовки.

Необхідно вживати заходів щодо зниження та усунення адміністративних перешкод, а також із протидії корупції, що має велике значення для збереження здорового конкурентного середовища без проявів недобросовісної конкуренції та ефективної економіки міст загалом.

Необхідно зазначити, що в економічній структурі сфери містообслуговування наявні такі області, підтримка та збереження конкуренції в яких недоцільні. Такі області ринку послуг переходять у категорію «природних монополій» (наприклад, передача електроенергії, водопостачання та водовідведення).

На практиці дотримання всіх умов досконалої конкуренції на ринку послуг у сфері містообслуговування практично неможливо. Найбільш поширеними й небезпечними для вільної конкуренції є штучні монополії, які створюються спеціально для отримання монополістичної вигоди. У гонитві за надприбутками компанія-монополіст може штучно обмежувати надання послуг та піднімати ціни, порушуючи тим самим механізм ринкового регулювання економіки. Через відсутність конкурентів часто монополіст може мати високий дохід без додаткових зусиль, що послаблює його мотивацію до вдосконалення інфраструктури та підвищення якості послуг. Надмірна монополізація призводить до нераціонального розподілу ресурсів, підвищення цін на ринку, а також різкої диференціації доходів населення та зростання соціальної напруженості [10, с. 46].

Ухвалення правильних заходів із регулювання монополій сприяє розвитку конкуренції, стабілізації ринку та вдосконаленню економіки сфери містообслуговування загалом. Особливо важливим і складним завданням є дотримання балансу інтересів суб'єктів природних монополій та споживачів послуг. З одного боку, необхідно забезпечити доступність послуг для споживачів, з іншого боку, економічну ефективність діяльності надавача цих послуг, отримання ним необхідної валової виручки та прибутку, для подальшого функціонування й розвитку.

Для досягнення цих цілей необхідний детальний аналіз виробничо-господарської діяльності природних монополій сфери містообслуговування та вибір оптимального методу регулювання. Також важливим складником є проведення заходів щодо підвищення відкритості діяльності місцевих органів публічної влади та зниження рівня корупційних ризиків.

Висновки і пропозиції. Удосконалення форм, методів та засобів протидії недобросовісній конкуренції на ринках послуг сфери містообслуговування в умовах формування та реалізації проконкурентної державної політики повинно бути засноване на застосуванні організаційних і правових превентивних заходів. До таких заходів віднесено розвиток та застосування норм

адміністративної і кримінальної відповідальності, здійснення переходу від захисту однієї особи до захисту невизначеного кола осіб, прийняття правил недискримінаційного доступу до ринків публічних послуг у містах, розвитку інституту роз'яснень і рекомендацій, підтримки суб'єктів малого та середнього підприємництва, дотримання балансу інтересів суб'єктів природних монополій та споживачів послуг. Для досягнення результату необхідна послідовна робота над створенням та вдосконаленням механізмів державного стимулювання та контролю економічних відносин.

До перспективних напрямів досліджень можна віднести питання інституціонального та інформаційного регулювання протидії недобросовісній конкуренції.

Список використаної літератури:

1. Батанов О. Концептуальні проблеми забезпечення контролю у сфері місцевого самоврядування: теорія та практика. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 62–68. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2019_3_13 (заголовок з екрану).
2. Гарькавий І. Зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування: монографія. Київ : НАДУ, вид-во «Фенікс», 2015. 356 с.
3. Дегтярьова І. Фактори підвищення конкурентоспроможності сучасного регіону. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Degtyareva_IO.pdf.
4. Законодавство України у сфері захисту економічної конкуренції : Юрид. зб. Київ : Антимонопольний комітет України, 2012. 576 с.
5. Панченко М. Добросовісність, розумність, справедливість, правові засади цивільного права України. URL: [http://lib.sumdu.edu.ua/library/Topic Description?topic_id](http://lib.sumdu.edu.ua/library/Topic%20Description?topic_id).
6. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 07.06.96 р. № 236/96-ВР. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/236/96> (заголовок з екрану).
7. Про контроль за концентрацією суб'єктів господарювання: Регламент Комісії ЄС № 802/2004 від 07.04.04 р., з імплементацією Регламенту Ради (ЄС) № 139/2004. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 2004. № 133/1. С. 4–9.
8. Теоретичні й методологічні основи дослідження економічних відносин в Україні в умовах інтеграції у глобальний процес розвитку: монографія / М. Зверяков та ін. ; за заг. ред. М. Зверякова. Одеса : Вид-во Атлант, 2016. 389 с.
9. Територіальна організація влади в Україні : підручник / Ю. Куцта ін. ; за заг. ред. д. ерж. упр., проф. В. Мамонової. 2-ге вид., випр. і доп. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. 260 с.
10. Щербак Т. Модифікація конкурентної політики за умов трансформації економічних відносин. *Економіка України*. 2016. № 4. С. 45–56.
11. Shapiro C. Competition and innovation: Did Arrow hit the bull's eye? In : J. Lerner, S. Stern (eds) *The rate and direction of inventive activity revisited*. Chicago, IL : University of Chicago Press, 2012. P. 361–404.
12. What is Compliance? *International Compliance Association*. URL: www.intcomp.org.

Ihnatenko O. S. Prerequisites for counteracting unfair competition in the field of urban services

The article summarizes approaches to the regulation of public relations related to the maintenance and protection of competition. Support for competition was seen as a set of measures aimed at shaping and operating a competitive environment, promoting and promoting fair competition. Competition protection must be exercised both in the public administration and in the system of local self-government, as well as individuals and legal entities. At the same time, administrative responsibility remains the only mechanism currently in force to protect competition.

Aspects of counteraction to unfair competition have been systematized as an important component of the transformation of antitrust regulation. In particular, this policy may involve the transition from individual protection of the interests of an individual to the protection of the interests of an indeterminate range of individuals in the event of their rights being violated or their interests being restricted by an economic entity that abuses its dominant position. It is noted that nowadays unfair competition in the markets of services in cities is connected with many of its various forms: discredit of competitors, dumping of prices, theft of intellectual property, conspiracy and other methods of illegal influence.

It is proved that, along with the differentiation of responsibility for the violation of antitrust bans, the development of the list of offenses in the markets of services in cities is necessary, as well as the development of the institute of clarification and recommendations on the application of antitrust legislation.

The signs and features of preventing excessive monopolization of the service markets in cities are identified. It has been shown that the choice of methods for regulating natural monopolies in the sphere of urban services should ensure that the interests of these economic entities and consumers of services are respected.

Key words: competition protection, antitrust regulation, antitrust bans, local public authorities, natural monopolies, services market.

В. М. Кожуріна

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

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ГРОМАДИ

У статті проаналізовано наукові підходи до визначення складників поняття «система публічного управління земельними ресурсами територіальної громади», на основі яких запропоновано авторське визначення – «система відносин між суб'єктами (наділеними владними повноваженнями, які регламентовані земельним, адміністративним та екологічним законодавством) й об'єктом (землею комунальної власності на території, що обмежується юрисдикцією органів місцевого самоврядування громади), спрямованих на раціональне землекористування, забезпечення екологічної стабільності, задоволення потреб громади, пов'язаних із використанням землі», розроблено відповідну схему. Доведено, що процес управління земельними відносинами потребує системного підходу не лише на державному, а й на місцевому рівнях. У межах дослідження змісту дефініції «публічне управління» виокремлено ознаки поняття, сформульовані на основі визначень провідних учених у галузі. Здійснено науковий аналіз суб'єктно-об'єктного складу системи публічного управління землями територіальної громади, виокремлено зовнішні та внутрішні зв'язки, чинники, що впливають на досліджувану систему, сформульовано мету її функціонування. Проаналізовано наявні в літературі та закріплені законодавцем визначення понять «земельні відносини» та «земельні ресурси» як специфічного об'єкту управління, наведено склад земельних ресурсів громади, які диференційовані за принципом визначеності правового статусу та форми власності. Здійснено класифікацію суб'єктів системи публічного управління земельними відносинами територіальної громади за критерієм прийняття рішень на зовнішні (органи державної влади, які наділені повноваженнями щодо управління, контролю, установи, організації, які є розпорядниками інформації щодо земельних ресурсів, щодо об'єктів, котрі на них розміщені) та внутрішні (органи місцевого самоврядування, юрисдикція яких розповсюджуються в межах відповідної громади, та громадські місцеві організації), а зовнішні так само розподілено за принципом наявності управлінських повноважень на такі, що безпосередньо приймають рішення й такі, які є розпорядниками інформації. Доведено, що законодавчого регламентування потребує зміна природи адміністративно-територіальної одиниці базового рівня та обов'язковість установа меж територіальної громади.

Ключові слова: управління земельними ресурсами, земельні відносини, землі громади, система земельних відносин, управління землями громади, адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, суб'єкт управління, об'єкт управління.

Постановка проблеми. Система, механізми, суб'єкт та об'єкт управління земельними ресурсами досліджуються, як правило, на державному рівні, але з урахуванням сучасних реалій необхідно змінювати акценти нормотворення та наукових досліджень на користь управління на місцевому рівні. Перед науковцями та управлінцями постає багато питань, які стосуються побудови оптимальної моделі розподілу повноважень з управління землями: контролю за їх використанням; надання

адміністративних послуг та ведення земельного кадастру; механізмів передачі земель поза межами населених пунктів у комунальну власність громади та максимально чітке визначення їх правового статусу; питання ефективного розподілу податків за землею та побудови ринку землі; екології та грамотного землевпорядкування; захист інтересів орендарів земельних ділянок; трансформація механізмів управління землями на другому етапі децентралізації, та багато інших.

Лише застосовуючи комплексний, системний підхід до розв'язання перелічених проблем, використовуючи синергію науки і практики, можна вирішити питання недосконалості законодавства та його застосування, які гостро поставлені в нашій державі, та завершити реформу децентралізації. Саме тому необхідно проаналізувати наукову парадигму системи управління земельними відносинами громади, дослідивши її природу та суб'єктивно-об'єктивний склад, чинники, що впливають на її функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зауважити, що система публічного управління земельними ресурсами громади комплексно не досліджувалась з урахуванням сучасних змін суб'єктно-об'єктного складника та переходу моделі управління від державного до публічного. Але є певний масив наукових напрацювань, які висвітлюють окреслену тематику і становлять підґрунтя для дослідження.

Так, у сферу наукових інтересів В.А. Боклаг [1] входить тема формування та реалізації державної політики щодо управління земельними відносинами. Особливості механізмів державного управління земельними ресурсами адміністративно-територіальних одиниць розкриває у своїх працях В.Ю. Пересоляк [12]. Природу права комунальної власності на землю, поняття та склад земель ОТГ становлять науковий інтерес для А.П. Кулинич [4]. Еколого-економічні показники ефективності землекористування та проблеми землевпорядкування громад знайшли своє відображення у працях О.І. Новаковської [6].

Мета статті – науковий аналіз поняття «система публічного управління земельними ресурсами територіальної громади» та його суб'єктно-об'єктні складники відповідно до сучасного стану.

Виклад основного матеріалу. Динамічне нормотворення у сфері регулювання земельних відносин має відповідати, перш за все, вимогам системності, адже прийняті на державному рівні якісні документи сьогодні – це запорука ефективного управління основним ресурсом громади в майбутньому.

Для прийняття якісних управлінських рішень та застосування ефективних механізмів необхідно чітко розуміти природу системи, на яку спрямовано управлінський вплив, проаналізувати особливості її функціонування та дослідити динаміку розвитку, визначити складники системи. Управління земельними ресурсами носить

багатоаспектний характер, оскільки спрямоване на основний, базовий потенціал країни – землю. Із цього випливає доцільність застосування системного підходу до управління процесом використання й охорони земель, узгодження управлінських рішень з екологічними та економічними наслідками.

Окрім того, об'єкт системи теж не є сталим поняттям: землі змінюють правовий статус, форму власності, цільове призначення, об'єднуються громади, що призводить до зміни природи та меж адміністративно-територіальних одиниць. Реформа децентралізації та земельна реформа, які й нині тривають, уносять низку змін до законодавства, що доцільно назвати етапом формування публічного управління у сфері земельних відносин. Для того, щоб дослідити та проаналізувати сутність системи публічного управління земельними ресурсами громади, необхідно визначити базові поняття, що його характеризують.

У контексті поданого дослідження, доцільно почати з дефініції публічного управління. Загальноприйнятим визначенням поняття «управління» є цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою покращення якісних характеристик об'єкта та досягнення необхідних результатів. Це поняття є відносно новим для вітчизняної науки. Щодо практики, то в багатьох сферах система публічного управління перебуває на етапі формування, тобто переходу від моделі державного управління.

Визнані класики науки державного управління А. Мельник та О. Оболенський, досліджуючи природу публічного управління, акцентують увагу на тому, що воно має дуалістичний характер, охоплюючи два складники: державне управління, громадське управління [5, с. 12]. В Україні потребують розвитку та доопрацювання питання залучення громадського сектору до прийняття управлінських рішень.

Більш деталізує суб'єкт публічного управління, акцентуючи увагу на функціональному аспекті Л. Новак-Каляєва і пропонує визначення «публічне управління – це діяльність органів державного управління, місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних оди-

ниць» [10, с. 144]. Важливою відмінністю від державного управління є те, що громадянське суспільство виступає як суб'єктом, так і об'єктом публічного управління.

З іншого боку, аспект функціонального призначення публічного управління розглядає Р. Мельник, який визначає, що публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності та здійснюється певною сукупністю суб'єктів, до яких належать, зокрема, органи державної влади, управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин та може здійснюватись не лише у примусовому порядку [5, с. 95–96].

Отже, всі дослідники є одностайними в тому, що це відносини між суб'єктом і об'єктом, але щоб краще зрозуміти природу публічного управління, необхідно визначити його складники. Так, об'єкт публічного управління – відносини стосовно упорядкування суспільних справ на всіх рівнях управління (державному, регіональному, місцевому), основою яких є народовладдя. Предметом публічного управління є закономірності, принципи, методи, форми, тенденції теорії та практики упорядкування та забезпечення вирішення суспільних проблем [2, с. 17]. Суб'єкт публічного управління – органи державної влади, місцевого самоврядування, представники громадянського суспільства, які безпосередньо приймають або мають вплив на прийняття управлінських рішень, що стосуються забезпечення розвитку громади, регіону, держави.

Враховуючи, що досліджувана категорія є складною за змістом, вона краще піддається описанню, ніж визначенню. Отже, на основі аналізу наведених визначень, доцільно виокремити такі ознаки публічного управління:

- різновид суспільно корисної діяльності, спрямований на забезпечення загального блага;
- здійснюється на основі норм, урегульованих законодавством;
- носить системний та інституціональний характер;
- є засобом консолідації органів влади та суспільства навколо забезпечення розвитку громади, вирішення нагальних питань у країні;
- суб'єктами є органи державного управління, місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства (партії, громадські, благодійні, релігійні організації, профспілки, недержавні ЗМІ, асоціації, творчі спілки) і представники приватного сектору;

– розглядає громадян як активних учасників управлінського процесу. Саме у зв'язку з тим, що народ є основним джерелом влади та здійснює її безпосередньо й через органи державної влади й місцевого самоврядування, ця ознака надає управлінню ознак публічності.

– об'єктом публічного управління є: відносини стосовно упорядкування суспільних справ на державному, регіональному, місцевому рівнях управління на базі народовладдя;

– функції діяльності суб'єктів публічного управління: планування, організація, керівництво, координація та контроль; мета їх застосування – одержання якісного продукту – професійного управлінського рішення.

Ключовою дефініцією для розуміння системи управління земельними відносинами громади є поняття «земельні ресурси громади», достатньо часто використовується й термін «земельні відносини» як базове поняття земельного права. Саме тому доцільно їх проаналізувати з позиції публічного управління.

Земельні відносини є різновидом майнових відносин, але вони мають певні особливості, оскільки земля є специфічним видом майна. Законодавець закріпив визначення земельних відносин в системоутворюючому документі ст. 2 Земельного кодексу України. Так, їх визначено як суспільні відносини щодо володіння, користування й розпорядження землею [3]. Окрім того, вказана норма закріплює перелік суб'єктів земельних відносин, до яких віднесено: громадян, юридичних осіб, органи місцевого самоврядування та органи державної влади, а до об'єктів – землі в межах території України, земельні ділянки і права на них, зокрема на земельні частки (паї). На практиці, земельні відносини не обмежуються лише відносинами щодо володіння землею, а є багатоаспектними: пов'язані з охороною земель, екологічною безпекою, застосуванням відповідальності за порушення норм земельного законодавства, управління земельними ресурсами, надання адміністративних послуг у зазначеній сфері, тощо.

Земельні відносини виділяються в особливу соціально-економічну категорію, яка розкривається через специфіку землі як унікального об'єкта загальних багатоцільових інтересів та дуалістичному статусу землі, що виступає у відтворювальному процесі одночасно і як природне тіло, і як товар, і як соціально-економічна категорія, включена в систему товарно-грошо-

вих відносин [1, с. 32]. На виключності землі як основи сільськогосподарського виробництва часто акцентують увагу вчені, визначаючи земельні відносини як відносини між індивідуумами, суспільством і державою стосовно власності на землю як основного фактора виробничої діяльності в сільському господарстві, а також порядок, умови й форми землеволодіння й землекористування, розпорядження землею й результатами, отриманими на ній. Але автор узагалі виключив органи місцевого самоврядування з переліку суб'єктів управління земельними відносинами, що не є актуальним на сьогодні. Територіальні громади здійснюють право комунальної власності на землю саме через органи місцевого самоврядування. Цей спосіб реалізації права комунальної власності на землю є найбільш поширеним. Отже, дослідження правових та організаційних питань здійснення громадою права власності на землю через створені ними органи самоврядування є актуальним завданням науки публічного управління та земельного права України [4, с. 263].

Цивілістичний підхід, із деталізацією змісту права власності на землю пропонує М. Федоров: «земельні відносини – суспільні відносини щодо володіння, користування, розпорядження й управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях як об'єктом господарювання і засобом виробництва в сільському господарстві» [12, с. 12].

Але більш влучним і повним убачається визначення земельних відносин як врегульованих нормами права (земельного, приватного, публічного, адміністративного) суспільних відносин, які виникають між суб'єктами у процесі здійснення права власності на землю українського народу, державного й самоврядного регулювання земельних відносин, виконання заходів з охорони й раціонального використання землі як основного національного багатства, захисту суб'єктивних земельних прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави [7, с. 154].

Аналогічно, кілька підходів до визначення має поняття «земельні ресурси», адже трактується науковцями з різних кутів зору: з економічного, екологічного, просторового, юридичного, але управлінський підхід має об'єднувати й комплексно визначати зміст поняття. Досить часто застосовуються схожі, але не ідентичні за змістом визначення: «земля», «земельні ресурси», «земельний фонд», «земельна ділянка».

Землі населених пунктів є проявом складного поняття «земля». Ця дефініція об'єднує в єдине ціле сукупність різних видів земель, що використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель, споруд та інших об'єктів загального користування в межах міських і сільських (села й селища) поселень [13, с. 7]. У Законі України «Про охорону земель» зазначено, що земельні ресурси – це сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення й господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві [8]. Як правило, економісти розглядають земельні ресурси як цілісну систему, що є важливим виробничим ресурсом, який генерує дохід у формі ренти та вважається основою сільськогосподарського виробництва.

Особливої уваги потребує підхід до визначення «земельні ресурси» як основи розвитку сільської економіки, територіальний базис життєдіяльності громади та важливе джерело наповнення бюджету громади. Для того, щоб чітко сформулювати відповідне визначення, потрібно закріпити в законодавстві уніфіковану назву для адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, яка буде відповідати території, на яку розповсюджується юрисдикція громади. Адже нормативно не закріплено визначення «об'єднана територіальна громада», що ускладнює процес визначення її меж. Натомість підлягають визначенню межі села, селища, міста, територія якого, або яких, і утворює ОТГ – це умовно замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію цих поселень від інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня адміністративно-територіального устрою і встановлюється та змінюється відповідними органами державної влади за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування розвитку, генеральних планів населених пунктів.

Формування об'єднаних територіальних громад у контексті реформи децентралізації триває вже шостий рік, однак їх межі на місцевості (в натурі) ще не встановлювались. Цей процес є необхідним передусім для надання громадам права розпорядження земельними ресурсами в межах своєї території, та чіткого розуміння меж, здійснення контрольних функцій щодо землекористування, якісного стратегічного планування розвитку земельних

відносин, вирішення проблем плати за землю та наповненні місцевих бюджетів, екологізації землекористування [6, с. 15].

У зв'язку із цим існує нагальна необхідність у прийнятті закону «Про засади адміністративно-територіального устрою», базис якого закладено в Конституції України. Певна логіка законодавця просліджується і в нормах закону «Про добровільне об'єднання громад», який визначає, що об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською [9]. Але не зрозуміло, яка природа меж адміністративно-територіальних одиниць, що ввійшли до складу громади, і чи потрібні ці межі взагалі. Адже територія ОТГ, за логікою, і є новою адміністративно-територіальною одиницею базового рівня й відповідає всім ознакам такої. Адміністративно-територіальна одиниця за своєю природою є територіальною та просторовою формою організації, яка має бути закріплена в законодавстві відповідно до того, які зміни відбулись унаслідок реформи децентралізації.

До складу земельних ресурсів громад доцільно віднести:

- 1) землі комунальної власності, що знаходяться в межах населених пунктів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування;
- 2) землі приватної власності;

3) землі державної власності, що не підлягають передачі до комунальної (земельні ділянки, на яких розташовані державні підприємства, установи, організації, будівлі органів державної влади), але розташовані в межах громади;

4) землі з невизначеним правовим статусом (процес передачі яких із державної до комунальної власності триває або ще не розпочатий), що розташовані поза межами населених пунктів.

Така невизначеність у контексті об'єкта ускладнює процес управління земельними ресурсами, який доцільно розглядати як комплекс дій активного суб'єкта, спрямованих на об'єкт, який повинен мати організований характер та бути спрямованим на досягнення певної мети: раціонального землекористування, якісного проведення землепорядних робіт та інвентаризації земель, залучення інвестицій та моніторинг сплати земельних податків, проведення грамотної екологічної політики в межах громади. Під прикладним кутом зору, об'єктом управління є безпосередньо земельні відносини, процеси формування земельних ділянок, землекористування, організація раціонального використання та забезпечення екологічного законодавства.

Отже, публічне управління земельними ресурсами громади – це вплив суб'єктів владних повноважень (відповідно до закону наділених функціями з управління земельними ресурсами) на землі в межах юрисдикції об'єднаної територіальної громади.



Рис. 1. Система публічного управління земельними ресурсами громади (авторська розробка)

До складу системи управління земельними відносинами ОТГ доцільно віднести суб'єкт й об'єкт, а також зовнішні зв'язки (рис. 1).

До чинників, які впливають на систему ззовні, доцільно віднести:

- нормативно-правове забезпечення;
 - екологічну ситуацію в регіоні;
 - інвестиційний клімат у країні;
 - якість функціонування ринку землі;
 - рівень розвитку аграрного сектору, сільськогосподарських технологій;
 - системність, повнота, якість ведення держгеокадастру;
 - стан економіки загалом, ціни на сільськогосподарську продукцію на внутрішньому та міжнародному ринку.
- Цей перелік не є й не може бути вичерпним, оскільки динаміка законодавства, розвитку сільського господарства та ринку землі вносить корективи та може змінювати низка факторів, які впливають на систему публічного управління земельними ресурсами громади.

Щодо суб'єктів, необхідно зазначити, що їх доцільно класифікувати за принципом прийняття управлінських рішень ззовні або зсередини системи на дві категорії: зовнішні та внутрішні. До внутрішніх доцільно віднести: органи місцевого самоврядування, юрисдикція яких розповсюджуються в межах відповідної громади, представників громадського сектору.

Щодо зовнішніх суб'єктів, ідеться про органи державної влади, які наділені повноваженнями щодо управління, контрольними повноваженнями, або є розпорядниками інформації як безпосередньо щодо земельних ресурсів, так і щодо об'єктів, що на них розміщені. До таких органів, які безпосередньо приймають рішення, доцільно віднести: територіальний структурний підрозділ Держгеокадастру України, сектор містобудування та архітектури РДА, департамент екології та природних ресурсів ОДА, департамент агропромислового розвитку ОДА, департамент культури й туризму, національностей та релігій при ОДА, Фонд державного майна України. Розпорядниками інформації, яка може бути покладена в основу прийняття управлінських рішень варто

віднести: басейнові управління водних ресурсів, лісгосподарські підприємства, регіональні компанії з постачання газу та електроенергії.

Якісна співпраця та налагоджений обмін інформацією між усіма органами влади та місцевого самоврядування є одним із важливих показників якості функціонування системи управління земельними відносинами громади. Варто зазначити, що, в загальному вигляді, метою системи публічного управління земельними ресурсами громади є створення й забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу найбільшою мірою задовольняти потреби громади, які пов'язані з використанням землі.

Висновки і пропозиції. Система публічного управління земельними ресурсами громади – система відносин між суб'єктами (наділеними владними повноваженнями, які регламентовані земельним, адміністративним та екологічним законодавством) й об'єктом (землею комунальної власності на території, що обмежується юрисдикцією органів місцевого самоврядування громади), спрямованих на раціональне землекористування, забезпечення екологічної стабільності, задоволення потреб громади, пов'язаних із використанням землі.

Об'єктом у цьому контексті є землі з визначеним і невизначеним правовим статусом у межах юрисдикції органів місцевого самоврядування громади, які й собі потребують застосування відповідних специфічних механізмів управління. Зазначена система має два види суб'єктів: внутрішні та зовнішні, які доцільно класифікувати залежно від того, зсередини чи ззовні приймаються управлінські рішення, та характеру їх повноважень.

Подальших наукових розвідок потребують питання оцінки ефективності якості функціонування системи публічного управління земельними ресурсами громади, вдосконалення механізмів функціонування системи. Особливої уваги потребує дослідження механізмів передачі земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів у комунальну власність громад.

Список використаної літератури:

1. Боклаг В.А. Механізми державного управління земельними відносинами в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2014. Вип. 2. С. 30–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2014_2_7.
2. Гавкалова Н.Л. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. 150 с.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. С. 27.
4. Кулинич А.П. Особливості права комунальної власності на землю в об'єднаних територіальних громадах. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 261–265.
5. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» в новій інтерпретації. *Правове суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
6. Новаковський Л.М. Формування об'єднаних територіальних громад і проблеми їх землевпорядкування. *Економіст*. 2018. № 8. С. 11–16.
7. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. Київ : Вид-во Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
8. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 № 962 – IV (Із змінами). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. (Із змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
10. Публічне управління : термінол. слов. / за ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
11. Федоров М.М. Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві : монографія / за ред. М.М.Федорова. Київ : ІАЕ, 1998. 263 с.
12. Формування механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Пересоляк В.Ю. Л., 2006. 20 с.

Kozhurina V. M. System of public administration of community land resources

The article analyzes the scientific approaches to the definition of the components of the concept of “a system of public land management of a territorial community”, on the basis of which the author’s definition is proposed - “a system of relations between entities (endowed with authority, regulated by land, administrative and environmental legislation) and an object (land of communal property in the territory limited by the jurisdiction of the local government of the community) directed to the rational land use, ensuring environmental stability, meeting the needs of territorial communities related to the use of land” developed an appropriate scheme. It is proved that land relations administration process requires a systematic approach not only at the state, but also at the local level. As part of the study of the content of the definition of “public administration”, the author identifies the signs of the concept formulated on the basis of the definitions of leading scientists in the field. The scientific analysis of the subject-object composition of the public land management system of the territorial community was carried out, external and internal relations, factors affecting the system under study were identified and the goals of its functioning were formulated. The definitions of the concepts of “land relations” and “land resources” existing in the literature and consolidated by the legislator as a specific management object are analyzed, the composition of the community’s land resources, differentiated by the principle of determining the legal status and form of ownership, is presented. The classification of subjects of the system of public management of land relations of the territorial community by the criterion of decision-making to external (state authorities that are empowered in terms of administration, control, institutions, organizations which are the managers of information on land resources, the objects which are located on them on them) and internal (local authorities, the jurisdiction of which is distributed within the respective community and local public organizations), and external, in its turn, are divided by the principles of availability of administration authority to those which directly make decisions and those which are the managers of information. It is proved a change in the nature of administrative-territorial unit of the basic level and the mandatory establishment of the boundaries of the territorial community requires legislative regulation.

Key words: land resources administration, land relations, community lands, system of land relations, community land administration, administrative-territorial unit of the basic level, subject of administration, object of administration.

П. С. Покатаєвдоктор наук з державного управління, професор,
перший проректор Класичного приватного університету

СУСПІЛЬНІ ФУНКЦІЇ АДВОКАСІ В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розкрито сутність системи адвокати в місцевому самоврядуванні. Підкреслюється, що адвокати вимагає певних знань та вмінь, цілеспрямованого прагнення допомогти людям, тому цією справою мають займатися не лише професіонали, але й небайдужі громадські активісти з досвідом роботи у відповідній сфері, які вміють правильно, компетентно та чітко формулювати думки й доносити їх до опонентів. Акцентується на тому, що чітко сплановані та ретельно продумані заходи адвокати здатні спричинити певні очікувані зміни (шляхом правдивого інформування про ситуацію, надання вагомих аргументів на користь проведення змін, залучення до цього процесу осіб, наділених відповідними владними повноваженнями, тощо).

Визначено основні принципи адвокати в контексті місцевого самоврядування: розмежування повноважень органів державної та місцевої влади; законності й соціальної справедливості; відкритості та відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою і здійснення ними своїх функцій в інтересах місцевої спільноти; захисту прав та інтересів місцевих громад, визначених і гарантованих Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»; волевиявлення громадян через систему органів місцевого самоврядування, громадські зібрання тощо; гласності й урахування громадської думки; колегіальності, вільного обговорення під час вирішення відповідних питань; постійного пошуку кращих механізмів для реалізації своїх зобов'язань щодо забезпечення прозорості, гласності, колегіальності, соціальної справедливості; самозабезпечення, саморегулювання та самофінансування; незалежності територіальних громад у вирішенні питань, що входять до їхньої компетенції.

Охарактеризовано суспільні функції адвокати в контексті місцевого самоврядування: сприяння формуванню та розвитку демократичного громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод кожного громадянина – на загальнодержавному рівні; сприяння інноваційному розвитку територіальної спільноти; реалізація зворотного зв'язку між керівною та керованою підсистемою на місцях; контроль з боку громадськості за нормотворчою діяльністю уповноважених на місцях суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів; дотримання балансу суспільних інтересів на рівні самоврядних територій; забезпечення громадянської мобілізації, соціального партнерства та формування довіри до місцевих органів публічного управління тощо – на рівні місцевого самоврядування.

Запропоновано орієнтовний алгоритм дії адвокати на місцевому рівні в контексті виконання суспільних функцій.

Ключові слова: адвокати, громадські інтереси, державна політика, органи державного управління, захист прав громадян, місцеве самоврядування, суспільні функції, територіальна громада.

Постановка проблеми. Демократичний принцип взаємовідносин громадянського суспільства й держави передбачає участь суспільства як керованої системи у формуванні та здійсненні державної влади; саморегуляцію суспільства як соціальної системи щодо спонукання до виконання функцій та завдань держави й визначення чітких меж державного втручання в суспільну діяльність тощо.

Визначальною характеристикою сучасного суспільства є зростання активності громадян, що найчастіше корелюється невирішеністю соціальних проблем, невдоволенням громадян соціальною політикою держави чи органів місцевого самоврядування й готовністю представників населення ставати учасниками вирішення нагальних питань у контексті захисту прав людини, в межах екологічної діяльності тощо.

Вищезазначене слугує своєрідним каталізатором мобілізації окремих громадян та громадських об'єднань і в Україні. У цьому контексті загострюється проблема формування системи адвокати в місцевому самоврядуванні, що підкреслює актуальність наукової статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемі адвокати присвятили свої численні наукові розвідки багато вчених, зокрема Р. Безус [1], С. Буртак [1] (питання формування системи лобі та адвокації розвитку органічного виробництва), В. Загуменна [2] (адвокація: представлення інтересів бібліотек); Г. Кіященко [3] (теоретичні та практичні засади адвокати), К. Ляпіна [5], Е. Ламах [5], В. Мандрик [5] (громадські слухання як елемент лобіювання), В. Менджуп [7] та В. Навроцький [7] (кампанії адвокати як інструмент демократичних перетворень), Д. Назаренко [8; 9] (світові тенденції реалізації адвокати у процесах територіального розвитку, фактори ефективності системи адвокати на місцевому рівні, функції системи адвокати в управлінні місцевим розвитком тощо), В. Нестерович [10] (теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів), О. Станкевич-Волосянчук [13] (адвокація як метод впливу), А. Шинкарьов [14] (міжсекторальне партнерство органів управління та децентралізація влади в Україні), О. Яницький (питання масової мобілізації громадян в контексті адвокати) та інших.

Мета статті – розкрити сутність системи адвокати в місцевому самоврядуванні; визначити основні принципи та охарактеризувати суспільні функції адвокати в контексті місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Адвокати – це просування громадських інтересів і захисту прав різних соціальних груп шляхом впливу на осіб, відповідальних за прийняття рішень, з метою зміни політики на основі наявних фактів [4, с. 12].

Адвокати вимагає певних знань та вмінь, цілеспрямованого прагнення допомогти людям, тому цією справою мають займатися не лише професіонали, але й небайдужі громадські активісти з досвідом роботи у відповідній сфері, які вміють правильно, компетентно та чітко формулювати думки й доносити їх до опонентів.

Чітко сплановані та ретельно продумані заходи адвокати здатні спричинити певні очікувані зміни (шляхом правдивого інформування про ситуацію, надання вагомих аргументів на користь проведення змін, залучення до цього

процесу осіб, наділених відповідними владними повноваженнями, тощо).

Слід пам'ятати про те, що оперативний збір доказів, чітко сформульовані вимоги, глибоке розуміння й аналіз конкретної проблеми та розроблення послідовного плану її вирішення, залучення громадських активістів, прогнозування результатів виконуваних дій та заходів – запорука успіху процесу адвокати, дієвого впливу на осіб з офіційними повноваженнями, а відтак – потужної підтримки громадськості.

Органи місцевого самоврядування, створені відповідно до чинного законодавства (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], ст. 5), виконують в Україні покладені на них функції та завдання. Складники системи місцевого самоврядування тісно корелюються між собою, впливаючи один на одного; окрім того, органи місцевого самоврядування піддаються зовнішньому впливу на державному та міжнародному рівнях.

Оскільки в науковій розвідці йдеться про функції, то вважаємо за доречне окреслити дефініцію цього поняття: це – «роль, яку певний соціальний інститут (або соціальний процес) виконує щодо потреб соціальної системи більш високого рівня організації або інтересів соціальних груп, які її складають» [12, с. 554].

Суспільна, соціальна функція тлумачиться як «агрегована сукупність соціальних наслідків зробленої соціальної дії»; соціальна функція належить до об'єктивних наслідків, які можна спостерігати, а не до суб'єктивних планів (завдання, мотиви, цілі)» (Р. Мертон [6, с. 111]). Загалом напрямками соціальної функції є охорона праці та здоров'я людей, підтримка сім'ї, материнства, батьківства й дитинства, інвалідів і людей похилого віку, розвиток соціальних служб, гарантія соціального захисту населення тощо.

Головною метою адвокати є мобілізація зусиль активістів на досягнення змін у суспільстві. Мобілізація громадян, на думку О. Яницького [15], – це колективна дія, ініційована зазвичай соціально-політичним конфліктом. Учений виокремлює два види мобілізації громадян: конструктивна група людей, використовуючи наявні мережі й інші ресурси, цілеспрямовано організовує певні соціальні дії (протест, суспільно-політична кампанія), лідери руху забезпечують координацію дій); 2) вимушена (виникає стихійно в результаті кризи або критичної ситуації, становить загрозу існуванню спільноти ззовні).

На думку А. Шинкарьова [14], однією з форм ефективної соціальної взаємодії, що відбувається через процеси адвокації, є партнерство. Як зауважує вчений, налагодження партнерства вимагає єдності, взаємної зацікавленості, внеску кожного в спільну справу. Партнерство передбачає прагнення об'єднання зусиль і ресурсів, енергії, знань, досвіду різних груп, кожна з яких приносить у партнерство щось своє, цінне й неповторне. Це – певні мережі, але не лише просто скоординованих дій різних сторін, це насамперед спільна відповідальність. Зазвичай у цьому контексті розуміють спільність дій, що є можливою через об'єднання зусиль різних членів громади, різних секторів суспільства навколо спільних інтересів, стає запорукою розвитку суспільства, розвитку громади, розвитку демократії [там само].

Варто наголосити на тому, що на рівні самоврядних територій адвокації відіграє значущу роль у процесах розвитку.

Потреба в адвокації-кампанії на місцевому рівні в основному виникає на підґрунті проблем спільнот, коли ці проблеми довгий час не вирішуються представниками влади. Адвокації-захід громадських активістів може бути пов'язаним із виявленням причин такого ставлення влади до проблеми, оскільки не завжди рішення цієї проблеми може залежати від місцевих інститутів влади [4].

Такими заходами є громадські дискусії, зустрічі, круглі столи, під час яких виявляється рівень влади (державний чи місцевий), вповноваженої вирішувати певні питання. У разі делегованої послуги (соціальної допомоги, паспортизації тощо) адвокації-дії можуть спрямовуватися і на вплив на рівні міністерств, і на місцевий рівень влади.

Варто зазначити, що в деяких випадках причиною для виникнення адвокації може стати пасивність місцевої влади та невиконання взятих нею на себе зобов'язань, коли відбувається порушення прийнятих норм і зобов'язань, обмежень прав людини з боку місцевої влади. Ці проблеми виявляються громадськими активістами у процесі моніторингу, під час якого з'ясовуються конкретні факти, що підтверджують ці порушення. Як наслідок – місцеві активісти шляхом адвокації вживають заходів впливу на осіб, які приймають рішення, з метою попередження нових фактів порушення.

Система адвокації «передбачає наявність у неї кількох атрибутивних рис, якими є систем-

ний і системотворчий характер для всіх суб'єктів місцевого розвитку; балансуючий вплив на наявні суспільні відносини; реалізація зворотного зв'язку між керуючою та керівною підсистемами суспільства тощо [9].

Ключовими суспільними рисами адвокації є: 1) продукування нових конструктивних ідей; 2) вимагання певних дій від інших, крім безпосереднього суб'єкта-ініціатора, суб'єктів прийняття рішень на місцевому рівні; 3) перебування в змістовому полі проблем, які в іншому разі залишились би без уваги; 4) реалізація своїх вимог через політичну систему та механізм прийняття рішень; 5) формування політичного досвіду, який би в іншому випадку міг би не виникнути; 6) залучення зацікавлених у вирішенні певного питання громадян до вирішення суспільно важливої проблеми тощо.

Як зауважує Г. Кіященко, для того щоб використати створену трибуну обговорення якнайефективніше, громадські захисники повинні аналізувати, планувати та використовувати інформацію відповідно до своїх цінностей і бажаних політичних результатів [3].

Згідно з класичним визначенням ролі громадських організацій є дві їхні основні функції: 1) економічна функція – надання альтернативних чи додаткових послуг до тих, що надаються державними освітньою та соціальною системами, коротко – послуги; 2) політична функція – визначення та репрезентація особливості (орієнтованої на певні проблеми чи групи) зацікавленості політичним процесом прийняття рішень, впливом на державну політику та контролем за впровадженням урядом цієї політики, коротко – адвокації [там само].

У контексті розгляду суспільних функцій адвокації в межах управлінських процесів на місцевому рівні слід враховувати те, що розвиток окремих самоврядних територій має ідентичні ознаки, спільні для всіх одиниць, що перебувають в адміністративно-територіальному упорядкуванні, й відбувається відповідно до процесів загальнодержавного управління.

Основними принципами, на яких базуються суспільні функції системи адвокації, зокрема, є:

- розмежування повноважень органів державної та місцевої влади;
- законності й соціальної справедливості;
- відкритості й відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою та здійснення ними своїх функцій в інтересах місцевої спільноти;

– захисту прав та інтересів місцевих громад, визначених і гарантованих Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [11];

– волевиявлення громадян через систему органів місцевого самоврядування, через громадські зібрання тощо;

– гласності й урахування громадської думки;

– колегіальності, вільного обговорення під час вирішення відповідних питань;

– постійного пошуку кращих механізмів для реалізації своїх зобов'язань щодо забезпечення прозорості, гласності, колегіальності, соціальної справедливості;

– самозабезпечення, саморегулювання та самофінансування;

– незалежності територіальних громад у вирішенні питань, що входять до їхньої компетенції.

Можна виокремити такі види адвокати-заходів щодо захисту й відстоювання інтересів громадян:

– попередження вимагання грошей з громадян за надання місцевої послуги;

– захист інтересів громадян у разі незаконного вилучення прибудинкових земельних ділянок та індивідуального житла;

– розширення доступу етнічних меншин до місцевих послуг;

– попередження фактів збору грошей в школах;

– порушення прав мігрантів за кордоном;

– моніторинг порушень прав громадян.

Громадський моніторинг – це моніторинг силами самих членів територіальної громади, громадськими об'єднаннями з перевірки виконання вимог стандартів державних і муніципальних послуг постачальниками послуг незалежно від їхніх форм власності та підпорядкованості. Проведення громадського моніторингу може бути ініційовано громадянами та громадськими організаціями на місцях й викликано, наприклад, неякісним наданням державних і місцевих послуг; невдоволенням переважної частини територіальної громади політикою місцевої влади; неефективним використанням держав-

них і місцевих бюджетних коштів з боку виконавчої влади; результатами опитування громадян та їхніми виступами під час зустрічей, зібрань, громадських слухань тощо. За результатами моніторингу мають відбутися обговорення, за якими спільно розробляються рекомендації для поліпшення з представниками ключових осіб, які приймають рішення, та визначаються відповідальні особи для реалізації цих рішень.

Спираючись на вищезазначене, наведемо орієнтовний приклад алгоритму дії адвокати на місцевому рівні в контексті виконання суспільних функцій, який можна використати в проведенні адвокати-кампаній.

Орієнтовний алгоритм дії адвокати на місцевому рівні в контексті виконання суспільних функцій

Крок 1. Вивчення проблеми й оцінка її на предмет можливості бути метою для адвокати; аналіз причин виникнення проблеми.

Крок 2. Визначення та вивчення посадових осіб – державних службовців на місцевому рівні, від яких залежить вирішення цієї проблеми.

Крок 3. Створення ініціативної групи із членів територіальної громади для адвокати.

Крок 4. Розробка мети, постановка завдань для адвокати.

Крок 5. Вибір адвокати-стратегій та адвокати-тактик шляхом вивчення й оцінки людських і матеріальних ресурсів на місцевому рівні.

Крок 6. Роз'яснювальна та організаційна робота з метою мобілізації населення для створення адвокати-кампаній.

Крок 7. Виконання плану дій і завдань адвокати.

Крок 8. Складання плану моніторингу адвокати.

Крок 9. Відстеження результатів змін у рішеннях ключових посадових осіб – державних службовців на місцевому рівні.

Крок 10. Інформування громадськості про фактичні результати проекту.

У контексті суспільних функцій наведемо приклад стратегії впливу адвокати на осіб, відповідальних за прийняття рішень (табл. 1).

Таблиця 1

Стратегія впливу адвокати на осіб, відповідальних за прийняття рішень

Суб'єкт прийняття рішення	Предмет розгляду для винесення рішення	Спосіб прийняття рішення
Вибори; призначення та обрання осіб, які формують політику; призначення міністрів, суддів.	Закони; національні пріоритети; політика місцевих органів влади; нормативно-правові акти, видані органами місцевого самоврядування; програми, послуги, інститути, бюджети тощо.	Відповідальність осіб, які приймають рішення перед громадянами; доступ громадян до інформації та місцевого самоуправління; збільшення кількості громадських консультацій тощо.

Висновки. Отже, основними суспільними функціями адвокати є: сприяння формуванню та розвитку демократичного громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод кожного громадянина на загальнодержавному рівні; сприяння інноваційному розвитку територіальної спільноти; реалізація зворотного зв'язку між керівною та керованою підсистемою на місцях; контроль з боку громадськості за нормотворчою діяльністю уповноважених на місцях суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів; дотримання балансу суспільних інтересів на рівні самоврядних територій; забезпечення громадянської мобілізації, соціального партнерства та формування довіри до місцевих органів публічного управління тощо на рівні місцевого самоврядування.

Результатом процесу адвокати в контексті місцевого самоврядування є реальні зміни, які відбуваються в житті людей певної територіальної громади, закріплення демократичних процедур вирішення проблем на місцевому рівні, справедливий підхід до розгляду причин їхнього виникнення та шляхів і способів усунення їх.

Список використаної літератури:

1. Безус Р.М., Буртак С.Г. Формування системи лобі та адвокати розвитку органічного виробництва. *Академічний огляд*. 2016. № 2 (45). С. 54.
2. Загуменна В.В. Адвокація: представлення інтересів бібліотек : посіб. для тренерів за прогр. підвищ. Кваліфікації. Київ : Самміт-Книга, 2012. 59 с.
3. Кіященко Г. Адвокати : практичний посібник. Київ : Ресурс. центр «ГУРТ». 2009. 100 с.
4. Маматкеримова Г., Мамасалиева Г., Колесникова М., Рустемова А., Сооронкулова К., Убышева Э. Руководство по адвокати для представителей некоммерческих организаций. Бишкек, 2017. 172 с. URL: <http://cso-central.asia/wp-content/uploads/.pdf>.
5. Мандрик В. Ляпіна К., Ламах Е. Громадські слухання як елемент лобювання : (посібник для громадських організацій, які працюють для розвитку малого та середнього бізнесу). Київ, 2002. 60 с.
6. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. Москва : АСТ, 2006. 873 с.
7. Навроцький В.В., Менджул М.В. Кампанії адвокати як інструмент демократичних перетворень. Ужгород, 2011. 66 с.
8. Назаренко Д.Л. Світові тенденції реалізації адвокати у процесах територіального розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Дніпро, 2019. Вип. 2(41). С. 136–147.
9. Назаренко Д.Л. Функції системи адвокати в управлінні місцевим розвитком. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Випуск 13. 2019. С. 109–116.
10. Нестерович В.Ф. Теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. *Право і суспільство*. Дніпропетровськ, 2013. № 5. С. 15–22.
11. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. №24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 06. 05.2020).
12. Социологический словарь / отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичев; уч. секр. О.Е. Чернощек. Москва : Норма, 2008. 608 с.
13. Станкевич-Волосянчук О.І. Адвокація як метод впливу : практичний посібник. Ужгород, 2014. 79 с.
14. Шинкарьов А.М. Міжсекторальне партнерство органів управління та децентралізація влади в Україні. URL: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/mizhsektoralne-partnerstvo-organiv-upravlinnya-tadecentralizaciya-vladi-v-ukraini.pdf> (дата звернення: 14.05.2020).
15. Яницкий О.Н. Массовая мобилизация: проблемы теории. *Социологические исследования*. 2012. № 6. С. 4.

Pokataev P. S. The public functions of advocacy in the context of local government

The article reveals the essence of the system of advocacy in local government. It is emphasized that advocacy requires certain knowledge and skills, a purposeful desire to help people, so this work should be done not only by professionals, but also concerned public activists with experience in the field, who know how to correctly, competently and clearly formulate opinions and communicate them to opponents. Emphasis is placed on the fact that well-planned and carefully thought-out advocacy measures can lead to certain expected changes (by truthfully informing about the situation, providing strong arguments in favor of change, involving those in power in the process, etc.).

The basic principles of advocacy in the context of local self-government are defined: separation of powers of state and local authorities; legality and social justice; openness and responsibility of local governments to the territorial community and their implementation of their functions in the interests of the local community; protection of the rights and interests of local communities, defined and guaranteed by the Law "On Local Self-Government in Ukraine"; expression of citizens' will through the

system of local self-government bodies, through public meetings, etc .; publicity and consideration of public opinion; collegiality, free discussion in resolving relevant issues; constant search for better mechanisms to implement their commitments to ensure transparency, collegiality, social justice; self-sufficiency, self-regulation and self-financing; independence of territorial communities in resolving issues within their competence.

The social functions of advocacy in the context of local self-government are described: promoting the formation and development of a democratic civil society, ensuring the rights and freedoms of every citizen – at the national level; promoting the innovative development of the territorial community; implementation of feedback between the control and management subsystem in the field; public control over the rule-making activities of the entities authorized on the ground to develop, review, adopt and officially promulgate regulations; observance of the balance of public interests at the level of self-governing territories; ensuring civic mobilization, social partnership and building trust in local public administration bodies, etc. – at the level of local self-government.

An approximate of the algorithm of advocacy action at the local level in the context of performing public functions is offered.

Key words: *advocates, public interests, state policy, public administration bodies, protection of citizens' rights, local self-government, public functions, territorial community.*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.30>

О. Є. Копанчук

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

КЛЮЧОВІ ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

У поданій статті автор аналізує фактори, які впливають на формування національних інтересів держави. Автор пише про те, що без урахування геополітичних і культурних чинників неможливо здійснити демократичну модернізацію країни, без якої не можна реалізувати й захистити національні інтереси держави в умовах сучасної світової політики. До того ж без політичної модернізації державної влади неможливо досягти зростання економічної ефективності, а також зниження соціальної напруженості й апатії соціуму.

Авторкою зроблено висновок про багатоаспектність поняття «національний інтерес», яке доцільно розмежовувати зважаючи на вузьке та широке розуміння, внаслідок чого запропоновано авторські розуміння окреслених категорій з огляду на здобутки наукової дослідницької діяльності та положень чинного законодавства України. Зокрема, у вузькому сенсі як сукупність прийомів та засобів, які направлені на розвиток та забезпечення найбільш важливих сутнісних характеристик держави, таких як: незалежність, територіальна цілісність та безпека, збереження економічної самостійності та стабільності, культурної, національної самобутності суспільства й розвиток оптимального життєвого рівня в соціумі. У широкому значенні – як сукупність основоположних сфер діяльності держави в найбільш важливих аспектах суспільного та державного життя.

Визначено, що національний інтерес – це, по суті, інтегральне вираження інтересів усіх членів суспільства, котрий реалізується через політичну систему та поєднує інтереси кожної людини, інтереси національних, соціальних, політичних груп з інтересами держави.

Національні інтереси, незважаючи на розвиток глобалізаційних процесів, посилення взаємозалежності країн унаслідок загострення глобальних проблем, зростання ролі інтеграційних об'єднань та їх вплив на внутрішню політику держав, продовжують відігравати вирішальну роль у формуванні державної політики, визначенні стратегії їх діяльності. Тому захист національних інтересів є домінантною основою гарантування національної безпеки країни, що, зі свого боку, передбачає необхідність глибокого аналізу та врахування геополітичного фактору.

Ключові слова: національний інтерес, держава, політична система, геополітичний простір, світова політика, демократична модернізація.

Постановка проблеми. Формування й реалізація національних інтересів є предметом особливої уваги державних інститутів, політичних партій, суспільства загалом. Це складний і багатоступеневий процес, який потребує об'єднаних зусиль науковців і практичних політиків. Цей процес буде більш ефективним, коли він

добре організований, коли існує чітке уявлення про його структурні та функціональні елементи, прямі та зворотні зв'язки між ними. Саме демократична держава, будучи неповторною соціально-політичною організацією суспільства, здатна сьогодні, спираючись на загальну волю громадян, закріплена Конституцією й законами

країни, повноважно висловити такий важливий імператив суспільної й державної діяльності як національний інтерес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Важливість зазначеної проблеми визначає підвищену увагу до неї. Тому не випадково, що більшою чи меншою мірою вона знайшла своє відображення у працях багатьох як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. На неї звертали свою увагу засновники геополітики Ф. Ратцель і Р. Челлен, вона знайшла своє відбиття у працях їхніх багатьох послідовників, зокрема таких відомих політологів, соціологів і геополітиків, як С.Б. Коен, С. Шпігель, С. Хантінгтон, Ч. Лерч, А. Саїд. Її вивчали російські дослідники Г. Дугін, К. Гаджієв, В. Трухачов, Б. Межуєв, М. Молчанов, Г. Поздняков, вітчизняні науковці В. Ліпкан, Г. Ситник, В. Білоус, Ф. Рудич, В. Манжола, М. Михальченко, Л. Шипілова і багато інших. І хоча проблема ця, здавалося б, уже достатньо висвітлена, вона залишається об'єктом гострих теоретичних дискусій, особливо у зв'язку з тими геополітичними змінами, які відбуваються на міжнародній арені. А проблеми впливу цих змін на характер таких ключових геополітичних понять як державний суверенітет, геополітична роль країни, її геополітика й геостратегія, співвідношення загальнолюдських і національних інтересів тощо це стосується й поготів.

Метою статті є визначення ключових факторів формування національних інтересів держави.

Виклад основного матеріалу. Національний інтерес у межах світової політики – це феномен політичний, який містить у собі конфліктний початок, заснований на дихотомії інтересів різних міжнародних акторів. У цьому випадку ми спираємось на загальновизнану аксіому: провідним мотивом і кінцевим результатом суб'єкта політики завжди виступає завоювання, утримання й використання політичної влади.

Наочним прикладом підтвердження наших слів є принцип, висунутий німецьким політологом К. Шмітом: «Друг – ворог», який можна прийняти за встановлену політичну константу. Таким чином, механізмом реалізації політичних основ у навколишньому світі є національний інтерес, який приймає національний статус під час набуття народом державності й використання політичного принципу «друг – ворог».

У сучасному світі існує достатньо держав, які лише декларують свій демократичний шлях розвитку й доброзичливе ставлення до інших

держав світового простору. Однак детальний аналіз їх зовнішньополітичної діяльності показує, що виявляється певний конфліктний потенціал, який диктується уявними історичними образами й сучасними політичними амбіціями.

Таким чином, національний інтерес – це частина поля політичного і, звичайно, соціального, які можна розглядати як каталізатори об'єктивізації інтересів громадян у зовнішній і внутрішній політиці держави, в якій вони набувають загальнонаціональний зміст і правову основу.

Національний інтерес – це, по суті, інтегральне вираження інтересів усіх членів суспільства, що реалізується через політичну систему та поєднує інтереси кожної людини, інтереси національних, соціальних, політичних груп з інтересами держави. Доволі цікавим є розуміння сутності національних інтересів американськими дослідниками Ч. Лерчем і А. Саїдом, які вважають, що їхнє ціннісне наповнення ґрунтується на п'яти видах «добра»:

- 1) добро окремих громадян;
- 2) добро суспільства загалом;
- 3) добро держави;
- 4) добро соціально зацікавлених груп у державі;
- 5) добро уряду і його членів [6, с. 11].

Національний інтерес – визначальне джерело формування стратегічної мети, стратегічних завдань, об'єкта спрямувань і напрямів розвитку нації, механізму, методів і форм їх реалізації. Невизначеність і ментальна розбіжність щодо основних критеріїв визначення національного інтересу – ознака розколотості суспільства за інтересами, політичної незрілості пересічних носіїв суспільної думки і представників, які претендують на визнання їх елітарним прошарком нації, у підсумку – несформованості нації. За своєю спрямованістю національні інтереси зорієнтовані на гарантування виживання та прогресивний розвиток і, певною мірою, лідерства особи, суспільства, держави. Тільки крізь призму їх реалізації та захисту можуть і повинні розглядатись проблеми створення системи національної безпеки, її головна мета, цілі, завдання, принципи функціонування, всі внутрішні параметри.

Як зазначає Л. Тихомиров, усяка кооперація передбачає владу як регулятор соціальних відносин або, інакше кажучи, союз передбачає направляючу силу. Водночас влада є наслідком й одночасно необхідною умовою суспільного розвитку. [4, с. 9]. Мета кооперації інтересів

держави й суспільства тут вбачається в такому: це досягнення національної безпеки на тлі матеріального й духовного розвитку громадян, оскільки держава без процвітаючого суспільства не може справляти істотний геополітичний вплив на міжнародну і світову політику. Суспільство й собі без держави не здатне самостійно захистити свої інтереси й належним чином гарантувати свою безпеку.

Про роль держави та її політики у сфері гарантування безпеки суспільства згадує німецький дослідник У. Бек: «<...> світова економіка відокремлена від політики, це ілюзія. Без держави і громадських служб – немає безпеки. Без податків – немає держави. Без податків – немає освіти, немає нормальної санітарної політики, немає громадської безпеки. Без податків – немає демократії. Без громадської думки, без демократії й без громадянського суспільства – немає законності. А без законності, знову ж таки, немає безпеки» [1, с. 18]. Як ми бачимо, держава повинна задіяти всі свої владні механізми для гарантування внутрішньої й зовнішньої безпеки суспільства. Водночас, на нашу думку, базовим механізмом є державно-національна ідентичність, яка консолідує територіальну спільність у громадянську націю й формує її національні інтереси.

На думку американського політолога Р. Кеохейна, транснаціональний сегмент світової політики сьогодні є локомотивом й основою національної і світової економіки [3, с. 47]. Дійсно, в сучасних умовах національні держави повсюдно вдаються до допомоги великих міжнародних корпорацій у плані просування своїх національно-державних інтересів, особливо у сфері енергетики та високих технологій. Цей феномен світової політики став основоположним чинником реалізації національних інтересів на світовій арені у глобалізованому світі. Варто зазначити, що поширення глобалізації у світі сприяє відносно вільному переміщенню капіталу, технологій і населення у світовому просторі. Контроль над цими процесами останнім часом усе активніше бере на себе великий транснаціональний бізнес. У зв'язку з цим необхідно підкреслити, що цей процес незворотній і витрати від нього стануть серйозним випробуванням для державного управління та інтересів. Можливо, це стане стимулом до створення більш еластичної й ефективної системи управління в національних державах. Національний інтерес, таким чином, перестає бути прямою прерогативою держави, однак за такої умови різні

соціальні групи товариств вимагають від своїх урядів урахувати їх інтереси під час розробки і проведення внутрішньо- й зовнішньополітичних ліній країни.

Безумовно, світ не стоїть на місці, але держава, на наш погляд, продовжує залишатись тим інструментом, завдяки якому можливе втілення загальної волі нації в міжнародних відносинах. Як правомірно наголошував американський політолог С. Хантінгтон: «Основними дійовими особами у світовій політиці, як і раніше, залишаються національні держави. Як і в минулому, їх дії визначаються гонитвою за владою й багатством, але також і культурними вподобаннями, всім тим, що зближує або, навпаки, роз'єднує їх» [5, с. 16]. Цілком очевидно, що тільки сильна і процвітаюча держава може гарантувати внутрішню й зовнішню безпеку громадян на належному рівні, оскільки має для цього достатньо можливостей. До того ж трактування держави багатьма політичними мислителями ґрунтувались на його винятковій можливості забезпечити громадський порядок і безпеку, покладаючись на засоби легального й легітимного домінування.

Цієї історичної миті все вищеперелічене одержує для України особливе значення у зв'язку з необхідністю модернізації країни, яка передбачає формування ефективної системи прийняття управлінських рішень, які відповідають віянням нового часу і здатні реалізувати довгострокову програму політичного, культурного й соціально-економічного розвитку країни.

У періоди структурних перетворень, як правомірно зазначає американський дослідник П. Друкер у своїй роботі «Завдання менеджменту у XXI столітті», виживають тільки лідери змін – «ті, хто чуйно вловлює тенденції змін і миттєво пристосовується до них, використовуючи собі на благо можливості, які відкриваються» [2, с. 32] Тому модернізація країни повинна ґрунтуватись на комплексному підході й зачіпати всі аспекти суспільної життєдіяльності. Модернізація тільки однієї сфери не може вирішити всіх проблем держави, оскільки зміни в економіці повинні підкріплюватись демократичними трансформаціями в політиці. Для того, щоб влада знайшла значну суспільну підтримку на шляху реформ, по-перше, політичній еліті необхідно підвищити соціальний і правовий статус громадян, а по-друге, надати реальні гарантії громадянам для ведення бізнесу або інших занять. Бізнес, як відомо, вимагає не тільки фінансових, а й політичних гарантій, закріплених у правовому полі держави.

У зв'язку з цим трансформації в політиці на основі спільних інтересів є невід'ємною умовою успішної модернізації країни. Тільки так, на наш погляд, можна змінити негативні сторони суспільного життя (такі, наприклад, як корупція). У той же час державні рішення, котрі приймаються в межах процесу політичної та економічної модернізації, повинні відповідати соціокультурним установкам політичної системи.

Що стосується геополітичного патерну, то його можна інтерпретувати як синтез інтелектуального потенціалу людини і природного середовища, який сприяє формуванню геокультурного коду нації – набору соціально-культурних і географічних елементів, що впливають на сприйняття людиною її антропогенного і природного середовища. Геополітичні реалії, які віддзеркалюють посилення взаємозалежності всіх суб'єктів міжнародних відносин, об'єктивно підвищують значення й роль загальнолюдського чинника в геополітичному просторі. Вищезазначене змушує Україну, як й інші держави світу, виробляти в зовнішній політиці такі правила поведінки, які були б адекватними сучасній геополітичній ситуації.

Проте ця обставина аж ніяк не означає зневаження чи приниження ролі національних інтересів, так само як і відмову від боротьби за їх реалізацію. Без урахування культурно-історичних традицій і національних цінностей розуміння міжнародних відносин не може бути повним. Історичний досвід і реальна практика переконливо свідчать, що успішному розвитку будь-якої країни найбільшою мірою сприяє саме така політика, яка ґрунтується на національному інтересі.

Варто зазначити, що багато в чому сьогоднішня фінансово-економічна нестабільність у світі спровокована геокультурною трансформацією, яка відбувається в різних частинах світового простору. Демократизація й соціальна консолідація суспільства є запорукою поступального розвитку його соціально-економічного

й політичного потенціалу, сприяючи становленню громадянської злагоди й артикуляції національних інтересів країни на світовій арені.

Саме демократична модернізація України, заснована на соціальній консолідації та геополітичній цілісності, дозволить вирішити гострі суперечності, а також буде сприяти становленню згоди в суспільстві, де загальне благо й національний інтерес, можливо, перестануть бути простою метафорою.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи сказане вище, варто підкреслити, що національні інтереси, незважаючи на розвиток глобалізаційних процесів, посилення взаємозалежності країн унаслідок загострення глобальних проблем, зростання ролі інтеграційних об'єднань та їх впливу на внутрішню політику держав продовжують відігравати вирішальну роль у формуванні державної політики, визначенні стратегії їх діяльності. Тому захист національних інтересів є домінантною основою гарантування національної безпеки країни, що так само передбачає необхідність глибокого аналізу та врахування геополітичного фактору.

Список використаної літератури:

1. Бек У. Конец неолиберализма. URL: http://iicas.org/articles/library/libr_rus_15_11_00ll.htm.
2. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. URL: <http://enbv.narod.ru/text/Econom/drucker/str/001.html>.
3. Кеохейн Р. Реализм, неореализм и изучение мировой политики. URL: <http://sr1.narod.ru/>.
4. Тихоміров Л. Критика демократії. Київ, 1992. 131 с.
5. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций и преобразование мирового порядка. URL: <http://www.archipelag.ru/geopolitics/stolknovenie/clash/transformation/>.
6. Lerche Ch. Politics Concepts of International in Global Persptctive / Ch. Lerche, A. Said. USA, 1979. 263 с.

Kopanchuk O. Ye. Key factors of formation national interests of the state

In this article the author analyzes the factors that influence the formation of national interests of state. The author writes that without consideration of geopolitical and cultural factors it is impossible to carry out democratic modernization of the country, without which it is impossible to realize and protect national interests of state in the context of modern world politics. Moreover, without political modernization of state power, it is impossible to achieve growth of economic efficiency, as well as reduction of social tension and apathy of society.

The author concludes that the concept of "national interest" is multidimensional, which is appropriate to distinguish on the basis of a narrow and broad understanding, and therefore offers the author's understanding of certain categories based on the achievements of scientific research activity and provisions of the current legislation of Ukraine. In particular, in the narrow sense, as a set of techniques and means aimed at the development and maintenance of the most important essential characteristics of state, such as independence, territorial integrity and security, preservation of economic independence and stability, cultural, national identity of society and the development of an optimal standard of living in society. Broadly defined as the set of fundamental spheres of state activity in the most important aspects of public and state life.

It is determined that national interest is, in essence, an integral expression of the interests of all members of society, realized through political system and combining the interests of each person, the interests of national, social, political groups with the interests of state.

National interests, despite the development of globalization processes, strengthening the interdependence of countries due to the aggravation of global problems, increasing the role of integration associations and their influence on the internal policies of states, continue to play a decisive role in shaping public policy, defining strategies for their activities. Therefore, the protection of national interests is the dominant basis for ensuring the national security of the country, which, in turn, involves the need for a thorough analysis and consideration of the geopolitical factor.

Key words: *national interest, state, political system, geopolitical space, world politics, democratic modernization.*

О. А. Панченко

доктор медичних наук, професор, заслужений лікар України,
директор

ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр
Міністерства охорони здоров'я України»,
президент Всеукраїнської професійної психіатричної ліги

А. В. Кабанцева

кандидат психологічних наук,
доцент кафедри психіатрії, психотерапії, наркології і медичної психології
Донецького національного медичного університету
Міністерства охорони здоров'я України,
вчений секретар, практичний психолог
ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр
Міністерства охорони здоров'я»

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СКЛАДНИКА БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Кількість дорожнього травматизму й жертв дорожньо-транспортних пригод уже давно набули глобального характеру. В Україні рівень смертності внаслідок автомобільних аварій є одним із найвищих у Європі, а організація безпеки дорожнього руху до сьогодні залишалась у край низькою. Досвід європейських країн показує високу ефективність державного регулювання допуску водіїв до виконання професійних обов'язків із застосуванням сучасних інформаційних систем. Підвищення безпеки дорожнього руху разом з одночасним збереженням продуктивності автомобільного транспорту неможливе без інформаційного забезпечення своєчасного виявлення й усунення від управління транспортними засобами осіб зі зниженими функціями, які не здатні повною мірою забезпечити ефективність функціонування перевізного процесу.

Для вирішення окресленої проблеми авторами наведено багаторівневу технологію державного регулювання інформаційного складника безпеки дорожнього руху, який відображає сукупність державних рішень щодо організації інформації (формування системного підходу), що циркулює на рівні національної системи безпеки дорожнього руху. Названий інформаційний складник охоплює: чітке розуміння цілей, завдань, функцій і дій кожної структури; виявлення руху інформації з моменту виникнення й до її використання на різних рівнях управління, вдосконалення застосування інформаційних відомостей зі створенням масивів інформації на електронних носіях.

Визначено ключові складники безпеки дорожнього руху (людина, водій, автомобіль, середовище, інформаційний простір), згруповані у п'ятифакторну систему безпеки дорожнього руху «FF-OCTAHEDRON» (Five-factor octahedron О. Раченко). Також представлено оновлені інформаційно-організаційні підходи щодо медичних оглядів водіїв-професіоналів в Україні, запропоновано нову систему медико-психологічного контролю (попередній, періодичний, позачерговий, передрейсовий), завданням яких є виявлення порушень у психофізіологічному, психологічному та емоційному стані людини.

Ключові слова: водії-професіонали, дорожньо-транспортні пригоди, апаратно-програмні комплекси, інформаційно-організаційні підходи.

Постановка проблеми. Безпека дорожнього руху є однією з важливих підсистем національної безпеки та збереження здоров'я громадян працездатного віку, а тому потребує обов'язкового

державного врегулювання. І саме інформаційний складник вимагає якнайшвидшого рішення.

Сучасний водій знаходиться в широкому інформаційному полі, яке охоплює: контроль

показників приладів автотранспорту, розуміння технічного стану транспорту, контроль ситуації на дорозі, дотримання правил керування згідно з дорожньою розміткою та з дорожніми знаками, аналіз дій інших учасників дорожнього руху і правильне реагування на них. Водночас професійна діяльність водія супроводжується впливом небезпечних зовнішніх чинників, серед яких неефективна організація дорожнього руху, неефективна інформаційна підтримка, зокрема перенавантаження дорожнього руху інформаційним контентом рекламного характеру. Особливості професійної діяльності й зазначені небезпечні чинники призводять до значної кількості негативних тенденцій: довготривале перебування у вимушеному положенні, велика відповідальність, постійна психоемоційна напруга, перевтома.

Погіршення психічного або фізичного стану під час управління автомобілем може бути джерелом помилкових дій, аварійних ситуацій, і призводити до виникнення дорожньо-транспортних пригод із травматизмом, смертельними випадками, через що відбувається скорочення населення працездатного віку і збільшення кількості осіб з інвалідністю. Усе це несе значну загрозу для національної безпеки держави.

У «Всесвітній доповіді про попередження дорожньо-транспортного травматизму» (2004 р.) [1] наголошується на важливості збору точних і достовірних даних про масштаби проблеми дорожньо-транспортного травматизму, а також про необхідність упровадження інформаційних систем із метою збору інформації, що потрібно для вироблення правильної політики в області безпеки дорожнього руху. До такої інформації належать і відомості про стан здоров'я водіїв, які здійснюють свою професійну діяльність, а саме: яке мають самопочуття, хто організовує та проводить допуск, яка регламентація дій учасників цього процесу й ким вони є за своїми посадовими обов'язками, які повинні бути межі компетентності цих фахівців.

Отримання достовірної інформації щодо професійної придатності водіїв-професіоналів, а також їх готовності до виконання певних виробничих завдань є одним із головних напрямів медико-психологічного контролю (МПК), реалізація якого зосереджена на організації інформаційної безпеки дорожнього руху. Але варто зазначити, що здійснення останнього є неможливим без застосування єдиної технології обов'язкового державного регулювання

цього питання, яке в Україні зараз знаходиться тільки на початковій стадії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На державному рівні в організації безпеки дорожнього руху акцент зміщено в бік інфраструктурного й технічного складників, зокрема враховується якість дорожнього покриття й характеристики транспортного засобу (наскільки останні відповідають сучасним вимогам транспортування пасажирів), але характеристика особистості водія в інформаційному полі відбувається недостатньо [2, с. 86]. Адже останній може мати новітній транспортний засіб із сучасними технологіями безпеки, здійснювати керування на якісному дорожньому полотні й водночас бути професійно ненадійним у виконанні своїх обов'язків, привносити дисонанс у суспільне життя населення. Прикладами такого може бути безліч ситуацій, котрі відбуваються за участю українських водіїв на європейських дорогах [3, с. 44]. За результатами 2019 року українці стали основними іноземцями, які провокують ДТП в Польщі. Відомо, що з 1400 водіїв-іноземців, які потрапили в ДТП – 596 є українцями. Основними причинами аварій є порушення швидкісного режиму й першочерговості проїзду. Крім того, трагічні інциденти відбувались через водіння авто у стані алкогольного сп'яніння [2, с. 87]. Тобто психологічна культура наших водіїв украй низька.

Українські водії керують сучасними транспортними засобами на європейських дорогах з українськими документами, які не відповідають європейській сертифікації, скоюють аварії та інші правопорушення.

Наукові дослідження доводять, що у більш ніж 90% усіх нещасних випадків причиною є людський фактор [4]. У зв'язку із цим перед державою, зокрема перед Міністерствами внутрішніх справ, охорони здоров'я, інфраструктури (як першими організаціями, які зацікавлені в розбудові державної стратегії підвищення дорожньої безпеки) постають нові за змістом завдання, котрі потребують державного врегулювання: розробка нових державних підходів і механізмів організації безпеки дорожнього руху й затвердження комплексної моделі оцінки та контролю надійності професійної діяльності водія-професіонала. У вирішенні окреслених питань у нагоді може стати дієвий європейський досвід.

У країнах Європи МПК затверджений на законодавчому рівні та ефективно функціонує з 1986 року. Чехія, Словаччина, Болгарія, Туреч-

чина, Австрія, Німеччина, Іспанія, Польща, Бельгія, Франція, Швейцарія та інші є країнами, де законодавчо закріплений такий вид контролю водіїв. Такі заходи в цих державах дали змогу знизити частку ДТП від 25 до 50% [5, с. 92].

Одну з найефективніших систем безпеки дорожнього руху представлено в Польщі, де психологічні лабораторії мають державне регулювання організацій і проведення психологічних обстежень претендентів щодо отримання посвідчень водіїв та осіб, які працюють водіями [6, с. 59].

На території Німеччини на державному рівні також реалізовано медико-психологічну оцінку водіїв (MPU). Звіт MPU надає прогноз придатності клієнта, тобто твердження ймовірності, засноване на фактах й емпіричних знаннях про розвиток поведінки надалі. Факти задокументовані в реєстрі здібностей водія й у файлі водійських прав [7].

Державне регулювання України щодо проблеми безпеки дорожнього руху також не стоїть на місці, але водночас досі відсутня єдина технологія організації інформаційного забезпечення.

Державний заклад «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України» займається понад десять років проблематикою організації безпеки дорожнього руху. За цей час проведено значну кількість досліджень, є певні результати та напрацювання [8, с. 229], які увійшли до ухваленої Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні за період до 2020 року.

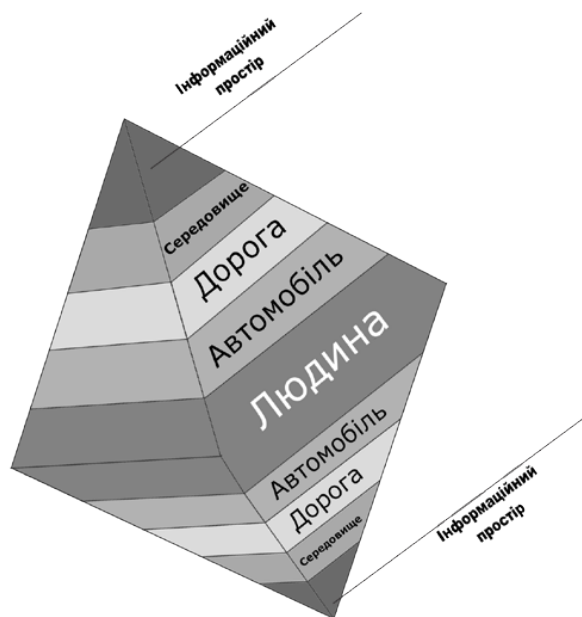


Рис. 1. П'ятифакторна система безпеки дорожнього руху «FF-OCTAHEDRON» (Five-factor octahedron O. Panchenko)

У 2017 році в Україні відбувся Перший міжнародний конгрес із питань реформування системи управління безпекою дорожнього руху під гаслом «Безпека на дорогах України заради життя людини». Державним закладом «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України» було представлено низку пропозицій щодо вдосконалення безпеки дорожнього руху на основі власного досвіду реабілітаційно-діагностичної діяльності з контингентом професійних водіїв. Ця діяльність виконувалась у межах науково-дослідницьких робіт, дисертаційних досліджень.

У 2018 році в Україні відбулась презентація сучасного інформаційного інструменту психологічної атестації водіїв – «VIENNA TRAFFIC», розроблена австрійською компанією Schuhfried. Саме вона стала однією із пропозицій реалізації медико-психологічного контролю в Україні. Ця віденська інформаційна тестова система вже функціонує в понад 70 країнах світу та офіційно затверджена для застосування на законодавчому рівні в 16 з них. Але, на превеликий жаль, в Україні ще немає психологічної атестації для водіїв, а страшна статистика скоєних ДТП за роки незалежності України вказує на необхідність упровадження цього вже сьогодні.

Необхідно наголосити на тому, що професійні якості можуть бути отримані спеціальною підготовкою, відпрацьовані та вдосконалені тренуваннями, проте індивідуально-типологічні особливості досить стійкі й мало піддаються коригуванню.

На основі світового досвіду і європейських підходів гарантування безпечної діяльності – це допуск до виконання професійних обов'язків, що стає можливим тільки після перевірки функціональних, психологічних, медичних можливостей людини щодо виконання праці в особливих умовах діяльності [9, с. 110]. Лише після прийняття позитивного рішення оцінюються професійні можливості претендента на водійську діяльність. Саме реалізація такого підходу на державному рівні є запорукою якісного відбору водія за його якостями, котрі відповідають вимогам надійного, безпомилкового, безпечного керування транспортним засобом. А це є найголовнішим аргументом щодо державного врегулювання організації фахової діяльності водіїв.

Мета статті. Розробка технології державного регулювання інформаційного складника безпеки дорожнього руху на основі реалізації медико-психологічного контролю водіїв-професіоналів.

Виклад основного матеріалу. Дослідження минулих років розглядали безпеку дорожнього руху в межах трьох факторів: водій, автомобіль, середовище. Але сучасні виклики безпеки дорожнього руху вказують на те, що цих факторів стає дедалі більше (рис. 1).

Кожен із факторів виконує певні функції, а під час спільного функціонування з іншими набуває нових властивостей. Варто зазначити, що такі фактори як людина (головний чинник), автомобіль, дорога, середовище містять інформаційний складник, і все це потребує системної розстановки функціонування, що є дієвим. Для реалізації останнього нами розроблена методологія системних дій, яка визначає ключові точки дій фаз «До аварії», «Під час аварії», «Після аварії» (табл. 1).

Підвищення безпеки перевезень, особистої відповідальності водіїв автотранспорту й безпеки дорожнього руху взагалі залежить від якості формування єдиної технології в дії щодо визначення надійності професійної діяльності водія до управління транспортним засобом із регламентацією відповідних нормативно-правових документів.

Щодо українського законодавства, то алгоритм вирішення проблеми надійності водія паса-

жирського автотранспорту не відповідає потребам сьогодення, зокрема відсутнє розуміння інформаційного забезпечення цього питання. А чинна система допуску водіїв до професійної діяльності [10] є однобічною. Кожний огляд має певні характеристики та завдання, але жоден із них не містить психологічного складника обстеження, як це представлено в досвіді країн Європи. Висока статистика дорожньо-транспортних пригод пасажирського автотранспорту через людський фактор в Україні підтверджує неефективність медичних оглядів і системи взагалі.

Для впорядкування інформаційної безпеки дорожнього руху першочерговим є комплексний підхід, котрий полягає в міжвідомчій взаємодії конкретних Міністерств, регламентації чіткого алгоритму дій, використання дієвого інструменту. Для розв'язання окреслених проблем нами розроблена технологія вдосконалення державного регулювання інформаційного складника шляхом упровадження медико-психологічного контролю водіїв-професіоналів (рис. 2).

Технологія являє собою сукупність державних рішень щодо організації інформації (формування системного підходу), яка циркулює на рівні національної системи безпеки дорожнього руху. А саме: чітке розуміння цілей, завдань,

Таблиця 1

Методологія системних дій (проф. О.А. Панченко, 2018 р.)

Фактори				
Фаза		Людина	Транспортний засіб	Навколишнє середовище
До аварії	Попередження аварії	<ul style="list-style-type: none">– Проблеми соматичного і психічного здоров'я, психологічного стану.– Інформованість.– Наявність реклами, яка відволікає.– Інформаційне навантаження, яке не стосується професійної діяльності.– Поведінкові установки.– Дотримання режиму «рух – відпочинок» (тахографи).– Дотримання швидкісного режиму.– Якість управління автомобілем.– Виконання додаткових функцій.– Поліцейський контроль.	<ul style="list-style-type: none">– Стан освітлювальних приладів.– Стан гальмівної системи.– Засоби пасивної безпеки.– Можливості підтримки швидкісного режиму.	<ul style="list-style-type: none">– Експлуатаційна придатність дороги.– Дизайн і розмітка дороги.– Обмеження швидкості.– Споруди та пристрої для пішоходів.– Реклама уздовж доріг.
Під час аварії	Попередження травматизму під час аварії	<ul style="list-style-type: none">– Використання ременів безпеки.– Проблеми зі здоров'ям.– Знаходження в стані сп'яніння.	<ul style="list-style-type: none">– Наявність і використання ременів безпеки.– Інші пристосування для гарантування безпеки.– Протиаварійний дизайн автомобіля.	<ul style="list-style-type: none">– Дорожні об'єкти, які запобігають аварії.– Неприятливі погодні умови.
Після аварії	Збереження життя	<ul style="list-style-type: none">– Навички надання першої допомоги.– Доступність медичної допомоги.– Робота з постраждалими в ДТП.– Реабілітація після ДТП.	<ul style="list-style-type: none">– Легкий доступ до місця події.– Ризик загоряння.	<ul style="list-style-type: none">– Наявність служб порятунку.– Наявність пробок на дорогах.

веденні медико-психологічного огляду, що дозволить підтримати надійність кандидатів у водії та водіїв до безпечного керування ТЗ й відсторонити від управління осіб, які за своїми медичними та психологічними показниками не можуть безпечно виконувати роботу водія. Нова система допуску до діяльності передбачає чотири види огляду: попередні (профвідбір), періодичні (моніторинг стану), щозмінні (експрес-діагностика стану), позачергові (поглиблений медико-психологічний огляд на адекватність). Кожний вид огляду має зміни у своєму змісті.

Запропонована система медико-психологічного контролю представлена на рисунку 3.

Поговоримо про зміст, структуру, оснащення кожного огляду детальніше.

Метою **попереднього контролю** (профвідбір) виступає професійний медичний і психологічний (психофізіологічний) відбір, який передбачає оцінку здоров'я і проведення психологічної (психофізіологічної) експертизи (професійно важливих якостей з урахуванням віку водія, виду передбачуваної діяльності) для виявлення протипоказань до водійської діяльності. Цьому огляду підлягають:

1) водії, які працевлаштовуються за направленням адміністрації підприємства;

2) кандидати у водії перед проходженням навчання в автошколі.

Періодичний контроль є моніторингом медико-психологічного стану водіїв із метою встановлення порушень у стані здоров'я, психофізіологічних функцій, появи профзахворювань, які можуть упливати на безпеку водіння. До цього огляду підлягають:

1) водії-перевізники пасажирів і вантажів 1 раз на рік;

2) водії віком до 65 років (включно) 1 раз на 3 роки;

3) водії віком понад 65 років 1 раз на рік.

Позачерговий контроль виконує оцінку поточного функціонального і психологічного стану в певних випадках. Обстеженню підлягають:

1) водії з адміністрації підприємства на підставі інформації медпрацівника про постійне погіршення стану здоров'я водія, що перешкоджає безпечному керуванню ТЗ;

2) водії, які зробили грубі порушення або мають велику кількість нарікань із боку представників Національної поліції України.

Вищезазначені види МПК повинні проводитись комісією в закладах охорони здоров'я, в яких є ліцензія на медичну практику та які входять до переліку установ, які мають право проводити МПК. До складу комісії разом із лікарями входить клінічний психолог (або психофізіолог). Необхідне оснащення для цього – це комп'ютеризоване місце з доступом до мережі «Інтернет», стандартизоване й апаратно-програмне забезпечення для проведення обстежень.

Передрейсовий контроль виступає оперативною оцінкою медико-психологічного стану водія до й після керування транспортним засобом під час зміни, контроль готовності до виїзду, рівня втоми й виснаження після роботи. Підлягають огляду водії-перевізники пасажирів і вантажів до й після робочої зміни. Проводиться такий огляд:



Рис. 4. Схема державного регулювання організації медико-психологічного контролю

1) клінічним психологом (або психофізіологом), який входить до переліку установ, які мають право проводити МПК;

2) уповноваженим лікарем або середнім медичним працівником підприємства, установи, організації за умови наявності ліцензії на медичну практику. Необхідне оснащення – комп'ютер із доступом до мережі «Інтернет», стандартизований пристрій для проведення оперативного контролю психологічного (психофізіологічного) стану водія.

За результатами кожного виду МПК формується висновок, який містить розширену інформацію кожного фахівця, який брав участь в обстеженні водія, а також відомості власного стану здоров'я і психологічного благополуччя останнього. Фахівці несуть кримінальну відповідальність за недостовірність результатів досліджень.

Для більш повного з'ясування функціонування системи медико-психологічного контролю представлено схему державного регулювання організації медико-психологічного контролю на рисунку 4.

Щодо організації МПК, особливо обробки даних, то результати оглядів повинні вноситись у режимі on-line до Електронного реєстру медико-психологічних оглядів водіїв транспортних засобів. Також інформація дублюється і зберігається в електронному файлі водійських прав. Це дасть змогу працівникам Національної поліції України мати миттєвий доступ до результатів обстеження допуску водія до праці.

Збір особистісної інформації про актуальний стан водія ґрунтується на різнобічному дослідженні особисті. На основі власних досліджень [2, 6, 8] розроблено модель діагностики надійності професійної діяльності водія пасажирського автотранспорту з високим рівнем гарантування безпеки отриманих даних (рис. 5).



Рис. 5. Модель психодіагностики професійної надійності водія пасажирського автотранспорту:

– *індивідуально-типологічний блок* охоплює діагностику полярних шкал індивідуальних особливостей, психологічних характеристик професійної орієнтації;

– *когнітивно-перцептивний блок* містить діагностику якостей уваги (об'єм, переключення, розподіл, виснаженість) та пам'яті (зорова, оперативна);

– *функціональний блок*, який містить діагностику рівня фізичної адаптації;

– *психофізіологічний блок*, котрий охоплює діагностику реакції на об'єкт, що рухається; зорово-моторну реакцію (проста та складна);

– *мотиваційний блок*, який містить діагностику виду наявних мотивацій, переважної мотивації (внутрішня, зовнішня негативна, зовнішня позитивна), рівень задоволеності працею.

Кожен блок має безпосередній вплив на надійність професійної діяльності водія. Між кожним блоком і загальним рівнем надійності є пряма залежність [9, с. 109].

Розроблена модель дозволяє організувати комплексне дослідження, визначити певні взаємозв'язки та залежності щодо особистості водія. Результати дослідження заносяться до єдиної бази, яка забезпечує ведення єдиної державної бази (в іншій назві – реєстру) водіїв та має високу захищеність й обмежений доступ користувачів.

Вважаємо, що представлений підхід до організації медико-психологічного контролю дозволить досягти такого:

– удосконалення регулювання інформаційного складника безпеки дорожнього руху.

– підвищення якості професійного відбору осіб, які за своїми медичними та психологічними показниками не можуть безпечно керувати транспортним засобом;

– модернізація контролю за станом здоров'я водіїв;

– створення «прозорої» системи отримання медико-психологічних висновків щодо допуску до керування транспортним засобом;

– розбудова централізованої системи державного контролю за безпекою дорожнього руху та забезпечення міжвідомчої взаємодії (Мінтранс, МВС, МОЗ);

– посилення відповідальності медичних установ за результати медико-психологічних оглядів у разі ДТП;

– приведення вітчизняного законодавства у сфері безпеки дорожнього руху до європейських стандартів;

– збільшення тривалості життя осіб працездатного віку.

Висновки і пропозиції. Інформаційна безпека дорожнього руху є невід'ємним складником державного регулювання національної безпеки. Чітке розуміння дій кожної структури посилює прозорість дій останньої, а також підвищує особову відповідальність і психологічну культуру дорожнього руху кожного суб'єкта (водій, медико-психологічний персонал, працівники поліції тощо).

Розроблені здобутки пропонують чіткий алгоритм дій на різних рівнях державного регулювання, вони покликані забезпечити чітку регламентацію оцінки надійності професійної діяльності водіїв і тим самим підвищити контроль допуску до професійної діяльності, передрейсовий контроль, контроль під час руху, якість підготовки фахівців.

Інформаційне накопичення даних безпеки дорожнього руху має здійснюватись безперервно й належним чином у цифровому форматі, оброблюватись, аналізуватись як у локальних, так й у глобальних комп'ютеризованих системах прийому й накопичення контенту.

Необхідне створення Міністерством охорони здоров'я України електронного реєстру пацієнтів/водіїв, який буде містити відомості про результати обстежень, допуск до праці, терміни дії профілактичних оглядів, на підставі якого проводиться узагальнення, систематизація, аналіз інформації для формування рекомендацій про надійність і готовність водіїв до професійної діяльності. Також ця інформація зберігається і в електронному файлі водійського посвідчення.

Актуальним є питання розробки і впровадження єдиного інформаційного апаратно-програмного комплексу для обстеження водіїв, який відповідає певним вимогам: висока інформативність очікуваної надійності діяльності; відсутність впливу на основну діяльність, мала інерційність (отримання результатів у реальному масштабі часу), відсутність звикання піддослідних до методичних процедур, відсутність негативного впливу на працездатність піддослідних, оптимальна тривалість і циклічність спостереження.

Список використаної літератури:

1. Всемирный доклад о предупреждении дорожно-транспортного травматизма. *Электронный ресурс*. URL: <http://www.who.int/publications/list/9241562609/ru/>.
2. Панченко О.А., Кабанцева А.В., Сердюк І.О. Безпечна діяльність водія-професіонала за медико-психологічними параметрами. «Організаційна психологія. Економічна психологія». Київ. 2018. № 2(13). С. 85–92.
3. Поликарпова М.С. Соотношение понятий «агрессивное» и «опасное» вождение в современной отечественной и зарубежной психологии. *Современная зарубежная психология*. 2017. Том 6. № 1. С. 44–52. DOI: 10.17759/jmfr.2017060106.
4. Психологія безпеки праці й ергономіка. *Психологія і безпека праці*. 2016. Режим доступу: http://pidruchniki.com/17190512/bzhd/psihologiya_bezpeka_pratsi.
5. Петренко Н.В. Психофизиология труда и профессиональный отбор водителей. *Техносферная безопасность*. 2017. № 2(38). С. 91–98.
6. Кабанцева А.В. Важность профессиональной надежности водителей в системе организации безопасности дорожного движения. *European Journal of Education and Psychology*. Vol. 2. Austria, Vienna, 2016. P. 57–60.
7. Von Karsten Kammholz. Verkehrssünder bekommen einen neuen Idiotentest. 2015. Retrieved from <https://www.welt.de/politik/deutschland/article137544702/Verkehrssuender-bekommen-einen-neuen-Idiotentest.html>.
8. Панченко О.А., Банчук Н.В., Кабанцева А.В. и др. Медико-психологический контроль на автомобильном транспорте : монография / под общ. ред. проф. О.А. Панченко. Харьков : ИПП «Контраст», 2017. 288 с.
9. Ермолаев В.В., Четверикова А.И. К вопросу о критериях профессионально-психологического отбора водителей. *Педагогика и психология образования*. 2014. № 2. С. 105–112.
10. Закон України «Про дорожній рух» від 28.01.1993 р. № 2953-XXII. *Електронний ресурс*. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.

Panchenko O. A., Kabantseva A. V. State regulation of the information component of a road safety

Number of road accidents and victims of road accidents has long become global. In Ukraine, the level of mortality due to car accidents is one of the highest in Europe, and the organization of road safety has remained extremely low so far. The experience of European countries shows the high efficiency of state regulation of access to drivers to perform professional duties using modern information systems. Improving road safety while maintaining the performance of road transport is impossible without information support for the timely identification and elimination of persons with reduced functions from driving a vehicle who are not able to fully ensure the efficient functioning of the transportation process.

To solve this problem, the authors presented a multilevel technology of state regulation of the information component of road safety. This technology reflects the totality of government decisions on the organization of information (the formation of a systematic approach) circulating at the level of the national road safety system. In particular, a clear understanding of the goals, objectives, functions and actions of each structure; identification of the movement of information from the moment of its occurrence to its use at various levels of management, improving the use of information with the creation of information arrays on electronic media.

The key components of road safety (man, driver, car, environment, information space) are identified, which are grouped into a five-factor road safety system "FF-OCTAHEDRON" (Five-factor octahedron A. Panchenko). A change in informational and organizational approaches to current medical examinations of professional drivers in Ukraine; a new system of medical and psychological control (preliminary, periodic, extraordinary, pre-trip) is proposed whose task is to identify violations in the psychophysiological, psychological and emotional state of a person were also presented.

Key words: professional drivers, traffic accidents, hardware and software systems, information and organizational approaches.

Н. С. Піх

аспірант

Національної академії державного управління
при Президентіві України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ГАРАНТУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ (ПУБЛІЧНОЇ) БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена дослідженню особливостей гарантування громадської (публічної) безпеки в Японії, країнах Латинської Америки та Австралії. Досліджено інституційні особливості та концептуальні засади гарантування громадської (публічної) безпеки в Японії, країнах Латинської Америки та Австралії, чинники, які впливають на стан громадської (публічної) безпеки у вищезначених країнах. Визначено рівні та інституції, на яких здійснюється гарантування громадської (публічної) безпеки та пріоритетні напрями державної політики, а саме профілактика та запобігання подій, які можуть становити реальну небезпеку для широкої громадськості. Проаналізовано бачення зарубіжних країн, де до загроз громадській (публічній) безпеці відносять не лише протиправні посягання, але й інші загрози, зокрема, природні, техногенні, соціокультурні тощо. Такий підхід дозволяє розглядати громадську (публічну) безпеку як наявний у державі рівень протидії загрозам різноманітного характеру нормальному стану життєдіяльності останньої, а також ступінь захищеності людини й суспільства. Це також передбачає, що держава й суспільство займають наступальну позицію щодо належного гарантування захисту життєво важливих інтересів громад (громадян) та превентивно протидіють наявним (імовірним) загрозам. Також у статті проаналізовано заходи інституційного, організаційного та спеціального характеру, які покликані об'єднати зусилля всіх зацікавлених сторін й оптимізувати матеріально-технічні витрати на гарантування громадської (публічної) безпеки. Доведено, що досвід зарубіжних країн гарантування громадської (публічної) безпеки являє собою комплекс заходів щодо гарантування належного захисту. Для цього вживається низка інституційно-організаційних заходів, які покликані об'єднати зусилля всіх зацікавлених сторін. Виявлені актуальні тенденції в гарантуванні громадської (публічної) безпеки на місцевому рівні, виокремлено успішні практики гарантування громадської (публічної) безпеки. Водночас показано, що адаптація в Україні загальноприйнятих демократичних підходів щодо гарантування громадської (публічної) безпеки не лише дасть змогу більш ефективно протистояти іноземному втручання у наші внутрішні справи, а й дозволить зробити реальні кроки на шляху до міжнародної інтеграції.

Ключові слова: громадська (публічна) безпека, громадський порядок, державна політика, місцеве самоврядування, громадські організації, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. Сучасні підходи гарантування громадської (публічної) безпеки як на державному, так і на місцевому рівнях базуються на налагодженні партнерських зв'язків між органами державної влади, місцевому самоврядуванні із громадськими та неурядовими організаціями, науковими колами, окремими громадянами.

Вивчення досвіду успішних міжнародних практик гарантування громадської (публічної) безпеки є важливим для практичної їх реалізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням різних аспектів означеної вище

проблематики присвячено праці вітчизняних вчених В. Авер'янова, О. Бандурки, А. Басова, В. Василевича, І. Голосніченка, В. Дрьоміна, О. Костенко, Ю. Тихомирова, О. Шостко тощо. Однак, незважаючи на суттєвий внесок означеної плеяди дослідників у вивчення аспектів громадської безпеки, низка наукових положень залишається недоопрацьованою. Так, не завжди враховується аналіз успішного міжнародного досвіду в питаннях гарантування громадської (публічної) безпеки, не приділено належної уваги ефективним практикам місцевих ініціатив, взаємодії органів місцевого самоврядування із громадськістю.

Мета статті. Опрацювання міжнародного досвіду гарантування громадської (публічної) безпеки вимагає постановки низки наукових завдань, які потребують ретельного дослідження, а саме дослідити успішні практики гарантування громадської безпеки на міжнародному рівні. Метою дослідження є аналіз досвіду Японії, країн Латинської Америки та Австралії у сфері гарантування громадської (публічної) безпеки.

Виклад основного матеріалу. Японія є унікальною країною з багатьох причин. Її успіхи в питаннях гарантування громадської (публічної) безпеки можна пов'язати з низкою детермінант соціально-економічного, інституційно-організаційного, технологічного характеру. Розглянемо більш детально кожен із них.

Соціально-економічний розвиток Японії, країни із провідною економікою світу, сприяє формуванню низького рівня безробіття, потужного рівня соціального захисту населення та людського розвитку загалом, що, безумовно, сприяє гарантуванню високого рівня громадської (публічної) безпеки. Вагомі результати сталого економічного розвитку Японії надають можливість уряду країни спрямовувати значні ресурси на гарантування громадської (публічної) безпеки – підвищувати заробітну плату працівникам, матеріально заохочувати всіх причетних суб'єктів, задіяних у цій сфері, розширювати штат працівників за потреби.

Уплив інституційно-організаційних факторів гарантування громадської (публічної) безпеки в Японії обґрунтовується тим, що ця країна розташована на островах, тому є географічно автономною. Крім того, сильні багатовікові патріархальні традиції японського суспільства, повага молодшого покоління до осіб похилого віку, сприятливі умови виховання дітей, результативна система дошкільної та шкільної освіти, яка сприяє створенню теплих, доброзичливих, поважних стосунків між дітьми, батьками, вихователями та учителями, висока релігійність сформували особливий національний менталітет у населення, який характеризується високоморальними та культурними якостями. Усе це сприяє гарантуванню високого рівня громадської (публічної) безпеки в Японії, і рівень цей постійно підвищується.

Крім того, так звана «кастова» організаційно-економічна система, у фундамент якої закладена система прав й обов'язків кожного громадянина, передбачає його високу відповідальність та безпосередню участь у підтримці

належного рівня громадської (публічної) безпеки, збереглася в Японії й донині. Як наслідок, високий рівень взаємодопомоги та взаємодії населення, громадських організацій з органами місцевого самоврядування збільшує ефективність діяльності останніх.

Системна, довготривала реалізація політики орієнтування на місцеві громади в питаннях гарантування громадської (публічної) безпеки (так звана стратегія “community policing”), коли громада повністю несе відповідальність за своїх громадян та застосовує активну ініціативу в їх перевихованні за потреби, характерна для японського суспільства. Про таку практику свідчать численні приклади історії Японії, коли мешканці самостійно карали односельчанина, який порушував громадський порядок [2].

Як було вказано вище, громадські організації в Японії є активними учасниками гарантування громадської (публічної) безпеки. До їх основних функцій відносять: просвітницьку діяльність серед громадян та їх інформування, тісну взаємодію з органами місцевого самоврядування, профілактика злочинності, соціально-виховна робота з підлітками, участь в організації протипожежної безпеки, організація заходів із прибирання громадських місць, роз'яснювальна робота. Серед них – «Федерація запобігання злочинності», «Старші брати й сестри», асоціації батьків і вчителів, квартальні та сусідські комітети, чисельні асоціації відвернення розбійних нападів на установи та будинки. Ефективність їх діяльності дуже висока, що обґрунтовується високим рівнем довіри та поваги японців до інститутів влади.

Японія є визнаним світовим лідером у сфері інформаційних технологій. Постійний науково-технічний прогрес та імплементація його результатів в усі сфери розвитку країни вагомо сприяють гарантуванню високого рівня громадської (публічної) безпеки. Чисельні програми для мобільних пристроїв, інформація для який постійно поповнюється з баз даних поліції та інших органів правопорядку, безпілотні літальні апарати, оснащені GPS-датчиками для здійснення патрулювання певної території, зумери, які видають потужні звукові для оповіщення про небезпеку – все це дозволяє мешканцям в режимі “on-line” відслідковувати події, які порушують громадський порядок, та сформувати траєкторію життя таким чином, щоб уникати найбільш криміногенних і небезпечних місць. Схвальне ставлення громадян

до впровадження результатів прогресу у сферу гарантування громадської (публічної) безпеки підтверджується збільшенням попиту на відповідну продукцію.

Японська модель гарантування громадської (публічної) безпеки на місцевому рівні підтримується в багатьох країнах Латинської Америки та інших країнах світу.

Інституційно через постійні громадянські війни та конфлікти, високий рівень безробіття та бідності, низький рівень довіри до інститутів влади, усталені традиції громадян вирішувати спори насильницьким способом, низький рівень ефективності системи правосуддя країни Латинської Америки завжди характеризувались як країни з низьким рівнем громадської (публічної) безпеки.

Так, не зважаючи на високий рівень злочинності у Бразилії, місцеві програми гарантування громадської (публічної) безпеки мають, як правило, профілактичний характер та соціально-економічну спрямованість. «Громадянин-резервіст», «Територія миру», «Жінки миру», «Малюю свободу, малюю громадянство» – ці програми, як правило, спрямовані на соціальну підтримку незахищених верств населення та створення умов для розвитку ринку праці. В основному, питання гарантування громадської (публічної) безпеки на містах слабо контролюються, що призводить до підвищення рівня організованої злочинності, насильства та наркозлочинності. Останнім часом кількість таких програм у Бразилії постійно збільшується. Ці спеціальні профілактичні програми розробляються за активної підтримки національних та міжнародних дослідницьких установ. Характерною сучасною тенденцією є те, що активними учасниками зазначених програм стають громадські організації, волонтери, місцеві громади. Так, профілактична програма «Fica Vivo» («Залишайся живим») є яскравим прикладом успішної взаємодії місцевого самоврядування, поліції та громадськості [1].

Профілактична програма «Дії громади Санту – Антоніо» – вдалий приклад за участі результативної взаємодії органів місцевого самоврядування, поліції, приватного бізнесу і громадськості. Органи місцевого самоврядування та поліція надають дозвіл і координують діяльність охоронних структур, які функціонують на окремих приватних підприємствах. Ці охоронні структури разом із волонтерами патрулюють вулиці, громадські місця, гарантуючи безпеку мешканців.

Стратегії гарантування громадської (публічної) безпеки у Бразилії охоплюють заходи організаційно-економічного, соціального та кримінологічного характеру, а саме розвиток виробничої сфери, боротьбу з безробіттям, економічну підтримку соціально незахищених верств населення, зниження майнової поляризації населення. Активно використовуються результати соціологічних досліджень, які здійснюються як національними так і міжнародними організаціями. Наприклад, результати досліджень фахівців Управління ООН із наркотиків та злочинності, які досліджують сучасний стан злочинності та надають Уряду Бразилії відповідні рекомендації. Національні регіональні дослідницькі організації та центри, такі як Дослідницький центр із питань громадської безпеки і громадянства, Латиноамериканський факультет соціальних наук, Дослідницький центр із питань злочинності і громадської безпеки є активними учасниками процесів гарантування громадської (публічної) безпеки у Бразилії.

На державному рівні гарантування громадської (публічної) безпеки реалізується Національною програмою з питань публічної безпеки і громадянства, складниками якої є національна профілактичні програми. Так, програма «Парки миру» спрямована на соціалізацію молоді і представників групи ризику, їх залучення для організації місць відпочинку населення та модернізації суспільного простору. Профілактична програма «Надайте скаргу» спрямована на активізацію громадянської позиції та наданні правоохоронним органам інформації про порушення громадської (публічної) безпеки. Профілактична програма «Розмови про відповідальність» має за мету налагодження доброзичливих стосунків між поліцією та місцевими мешканцями.

У Колумбії реалізація місцевих стратегій підвищення рівня громадської (публічної) безпеки проводиться за активної підтримки регіональних наукових центрів та міжнародних організацій. Успішний приклад такої взаємодії демонструє місто Медельїн, де підвищити рівень громадської (публічної) безпеки в рази вдалось завдяки впровадженню системи заходів, а саме: тісній взаємодії місцевих органів влади із громадськими організаціями, які користуються високим авторитетом у місцевого населення; реалізації концепції колективної відповідальності, відповідно до якої всі члени суспільства мають опікуватись питаннями безпеки; сут-

тевому посиленню фінансування соціальної сфери; проведення діалогу із представниками організованої злочинності про припинення активного й відкритого протистояння владним структурам. Міжнародні організації також активно сприяють цьому, наприклад, реалізація профілактичної програми ООН «Більш безпечні міста» мета якої – використання альтернативних джерел отримання інформації про злочини; програма «Обсерваторія безпеки» та створення спеціального дослідницького спостережного центру з питань безпеки, фахівці якого професійно оцінюють ефективність різних за спрямованістю стратегій гарантування безпеки; профілактична програма «Відповідальний та безпечний бізнес», спрямована на запобігання в Колумбії відмиванню брудних коштів, одержаних злочинним шляхом; програма «Богота», спрямована на активізацію громадян у самостійному визначенні їх соціальних проблем у сфері освіти, працевлаштування, комунального господарства та зверненні до органів влади із пропозиціями щодо їх вирішення.

Чилі вважається країною з високим рівнем гарантування громадської (публічної) безпеки серед країн Латинської Америки. Інституційно це пояснюється так: особливостями географічного розташування Чилі та віддаленістю від світового наркотичного центру, яким вважають Колумбію, Гватемалу й Перу. Підвищенню рівня гарантування громадської (публічної) безпеки в Чилі є те, що урядом та місцевими органами влади приділяється більша увага реалізації спеціальних програм із залученням на добровільних та безоплатних засадах громадян, громадських і неурядових організацій. Одним із вдалих проєктів є програма «Безпечна громада», яка полягає у фінансовій та організаційній підтримці з боку Уряду Чилі тих муніципалітетів, громадських організацій та окремих громадян, які беруть активну участь у гарантуванні безпеки [5]. Основою реалізації проєкту є створення місцевих громадських рад із питань безпеки, які покликані координувати здійснення місцевим населенням та поліцією заходів із гарантування безпеки. Програма «Квадрант» є ще одним удалим прикладом запровадження заходів гарантування громадської безпеки в певному районі проживання через залучення місцевих мешканців до патрулювання вулиць; участі у просвітницьких й агітаційних заходах.

Особливістю реалізації стратегій підвищення громадської (публічної) безпеки та попере-

дження злочинності в Австралії є те, що для її реалізації активно об'єднуються різні державні інститути влади та організації, органи місцевого самоврядування, поліція, засоби масової інформації, бізнес, населення. Завдяки тісній співпраці підвищується рівень довіри між владою, бізнесом та суспільством, а також рівень відповідальності громадян. Наприклад, програма «Припинення злочинів», яка реалізується громадською організацією, є невід'ємним складником національної правоохоронної системи Австралії. Різноманітні грантові програми реалізації ініціатив в області громадської (публічної) безпеки, які активно підтримуються департаментами штатів. Наприклад, грантова програма від Фонду громадської безпеки Нового Південного Уельсу для місцевих громад надається для впровадження інноваційних проєктів, спрямованих на зниження злочинності, асоціальної поведінки та допомоги постраждалим громадянам [4].

Ще один яскравий приклад успішної ініціативи взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості – реалізація в м. Мандурі програми «Безпечне нічне таксі». Метою програми є підвищення рівня безпеки під час поїздок на таксі, зниження загального рівня порушень – пограбування, ухилення від плати за проїзд, порушення правил дорожнього руху. Завдяки реалізації цієї місцевої ініціативи було встановлено системи відеоспостереження на вулицях, оновлені дорожні знаки, організована охорона зон паркування таксі в нічний час, покращено вуличне освітлення, побудовано нові стоянки таксі.

Ще одна місцева ініціатива обмеження громадської антисоціальної поведінки та підвищення громадської (публічної) безпеки в Австралії – програма протидії наслідкам уживання спиртних напоїв «Сухі зони» – активно реалізується в багатьох містах та громадах. У різних локаціях (торгових центрах, парках, резиденціях, пляжах, центральних площах) розташовані обмежувальні знаки, які вказують на організовану вільну від алкоголю «суху зону», на території якої заборонено вживати спиртні напої.

Успішна практика реалізації програм ефективної взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості з метою підвищення громадської (публічної) безпеки активно впроваджена в різних країнах. Так, програми підтримки та захисту людей похилого віку «Good Morning Call», яка впрова-

джена та реалізується громадськими спільнотами у Великій Британії, вирішують проблеми соціальної ізоляції людей похилого віку. Результати оцінки реалізації цієї програми демонструють підвищення ефективності запобігання нещасним випадкам. У країнах Азії також реалізуються подібні програми соціальної підтримки людей похилого віку.

Висновки і пропозиції. Отже, аналіз успішних міжнародних практик гарантування громадської (публічної) безпеки показує, що висока їх результативність досягається завдяки вмілому поєднанню взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих громадян. Важливе значення має соціально-економічний вектор гарантування громадської (публічної) безпеки, який проявляється в боротьбі з бідністю, розвитку виробничої сфери, вирішенні питань працевлаштування, державній підтримці соціально незахищених верств населення тощо.

Список використаної літератури:

1. Глобалізація і безпека розвитку : монографія / О.Г.Білорус,Д.Г.Лук'яненко та ін. ; керізн. авт. кол. і наук. ред. О.Г. Білорус. Київ : КНЕУ, 2017. 733 с.
2. Морозов Н.А. Преступность и борьба с ней в Японии. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2015. 208 с.
3. Проблеми протидії злочинності : підруч. / О.Г. Кальман, І.М. Козьяков, В.В. Куц та ін. ; за ред. О.Г. Кальмана. Харків : Новасофт, 2010. 352 с.
4. Разительные результаты по всему миру Электронный ресурс. Режим доступа : <https://publications.america.gov/>.
5. Dammert L. La Prevencion del Delito en Chile / L. Dammert, A. Lunecke / Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), 2018.
6. Criminal justice system of Japan. Електронний ресурс. Режим доступу: http://dictionary.sensagent.com/criminal_justice_system_of_japan/en-en.
7. Wood A. Japan May Offer A Way Forward For Better Community Policing in Bibb County. Режим доступу: <http://maconmonitor.com/2018/03/26/japanese-kobans-community-policing>.

Pikh N. S. International experience in ensuring civil (public) security

The article is devoted to the study of the features of public security in Japan, Latin America and Australia. Institutional features and conceptual frameworks for ensuring public security in Japan, Latin America and Australia, factors that influence public security in the above-mentioned countries are explored. The levels and institutions at which public security is provided and priority directions of public policy are identified, namely the prevention of events that may pose a real danger to the general public. The analysis of foreign countries' views, where threats to public security include not only unlawful encroachments, but also other threats, in particular, natural, technogenic, socio-cultural, etc. This approach allows us to consider public security as existing level of counteraction to threats of various characters in the state to the normal state of life of the latter, as well as the degree of protection of man and society. It also implies that the state and society take an offensive stance on the proper protection of the vital interests of communities (citizens) and preventively counteract existing (probable) threats. Also, the article analyzes measures of institutional, organizational and special nature, which are intended to unite the efforts of all interested parties and to optimize the logistical costs for ensuring public security. It is proved that the experience of foreign countries in providing public security is a complex of measures for ensuring adequate protection. In order to do this, a series of institutional and organizational measures to unite the efforts of all stakeholders are being taken. Relevant tendencies in providing public security at the local level have been identified, and successful practices of providing public security have been determined. At the same time, it has been shown that the adaptation of generally accepted democratic approaches to ensuring public security in Ukraine will not only be able to more effectively resist foreign interference in our internal affairs, but also allow us to take real steps towards international integration.

Key words: public security, public order, state policy, local government, public organizations, international experience.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351/354:37.014

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.33>

Є. О. Гревцева

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту освіти та психології
КЗ «Запорізький обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» ЗОР

Т. В. Кравченко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту освіти та психології
КЗ «Запорізький обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» ЗОР

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розкрито особливості державного регулювання інноваційної освітньої діяльності в Україні; обґрунтовано основні проблеми та перспективи державного регулювання інноваційної освітньої діяльності, зокрема в частині законодавства; визначено напрями інноваційної освітньої політики на всеукраїнському та регіональному рівнях, а також на рівні закладу освіти.

Обґрунтовано, що процес впровадження інновацій у будь-яку сферу суспільного життя, в тому числі і в освіту, не повинен відбуватися стихійно та хаотично, він вимагає систематичного, послідовного та цілеспрямованого впливу органів державної влади, тому проблема державного регулювання інноваційної освітньої діяльності стає особливо актуальною.

Метою інноваційного розвитку освіти є створення умов для впровадження якісних змін у діяльності закладів освіти всіх типів, які забезпечуватимуть зростання якості освіти на всіх рівнях, сприятимуть формуванню особистості здобувача освіти, здатного до подальшої успішної життєвої самореалізації. Відповідно, умови для інноваційного розвитку освіти мають бути створені на рівні держави, регіону та закладу освіти.

Доведено, що інноваційні процеси в системі освіти України характеризуються невизначеністю важелів впливу на їх розвиток та здійснюються без ґрунтовного аналізу світових тенденцій інноваційної освітньої діяльності. Існуючі закони та нормативно-правові акти щодо здійснення інноваційної діяльності не забезпечують належного правового поля для інноваційного розвитку системи освіти. Все це дає підстави стверджувати, що державне регулювання інноваційної освітньої діяльності має здійснюватися на основі концепції інноваційного розвитку освіти шляхом послідовного, цілеспрямованого і системного впливу органів державного управління (всеукраїнський рівень) та місцевого самоврядування (регіональний рівень) на інноваційні процеси в освіті з чітким розподілом їх функцій та створенням умов для розвитку інноваційної освітньої діяльності на рівні закладу освіти.

Ключові слова: інновації, державне регулювання інноваційної діяльності, інноваційний розвиток освіти, державна освітня політика, інноваційна педагогіка, заклад освіти.

Постановка проблеми. На сучасному етапі суспільного розвитку освіта постає однією з найважливіших сфер людської діяльності, тісно пов'язаною з усіма іншими царинами суспільного життя. Здатність системи освіти задовольняти потреби особистості і суспільства

у високоякісних освітніх послугах визначає перспективи економічного і духовного поступу країни [10, с. 20].

Одним із завдань освітньої політики держави є формування якісно нової системи освіти, що в свою чергу має забезпечуватися поступа-

льним шляхом інноваційного розвитку закладів освіти всіх типів і форм власності.

Формування в Україні інноваційної моделі розвитку диктує нові пріоритети системі освіти, вимагаючи її стабільної динамічності, невпинного генерування інновацій, які б сприяли безперервному оновленню знань, і як наслідок – економічному й соціальному зростанню країни [2].

Утвердження інноваційної моделі розвитку освіти в Україні, що має структуру європейського типу і включає дошкільну, загальну середню, позашкільну, професійно-технічну, вищу, післядипломну освіту, самоосвіту, забезпечить її конкурентоспроможність та вихід на траєкторію сталого розвитку [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанню теорії інноваційного розвитку та інноваційного менеджменту присвячені дослідження О. Амоші, В. Василенко, І. Галиці, В. Гейця, О. Гармашової, О. Діняк, П. Друкера, С. Ілляшенка, П. Микитюка, Б. Санто, Р. Фатхутдінова та ін.

Державноуправлінський аспект інноваційних процесів в освіті висвітлено у наукових працях вітчизняних В. Андрущенко, Г. Баляхін, Л. Ващенко, Т. Гладкої, І. Гришина, Л. Даниленко, С. Клепка, В. Корженка, В. Кременя, С. Ніколасенка, В. Паламарчук, І. Підласого, М. Пономарьова, Б. Смирнова, Г. Стасюка та ін.

Проблемі розвитку інноваційного менеджменту та впровадженню педагогічних інновацій в закладах освіти присвячено наукові праці В. Вакуленка, І. Дичківської, О. Дубасенюка, Т. Кравченко, В. Кременя, В. Лугового, Л. Меленця, Ж. Таланової, В. Ястребової та ін.

Аналіз наукової літератури дозволяє зробити висновок про наявність значної кількості наукових праць вітчизняних і зарубіжних авторів, присвячених інноваціям в освіті, проте проблема державного регулювання інноваційної освітньої діяльності на сьогодні залишається недостатньо дослідженою.

Мета статті – розкрити особливості державного регулювання інноваційної освітньої діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Держава здійснює всі види регулювання інноваційної діяльності – організаційне, економічне, фінансове, нормативно-правове.

Вища форма регулятивної діяльності – це вироблення і проведення інноваційної політики, управління інноваційною діяльністю. Така політика розробляється на основі затвердження пріоритетного значення інноваційної діяльності

для сучасного суспільного розвитку. Держава створює організаційні, економічні та правові умови для інноваційної діяльності.

На важливості ролі інновацій у вирішенні актуальних проблем, зокрема, подоланні наслідків фінансово-економічної кризи було наголошено в Національній доповіді «Інноваційна Україна – 2020» ще у 2015 р. [3].

У 2019 р. Президент України В. Зеленський заявив, що Україна повинна змінюватися інноваційно, інакше в неї немає шансів. Він також зазначив, що відставання в тій чи іншій галузі повинно підштовхувати нас до втілення проливних ідей, минаючи «ями вчорашнього дня». Проте на початку 2020-го Україна впала в рейтингу інноваційних економік Bloomberg. За рік держава втратила відразу три позиції [11].

Отже, процес впровадження інновацій в будь-яку сферу суспільного життя, в тому числі і в освіту повинен проходити не стихійно й хаотично, він потребує системного, послідовного й цілеспрямованого впливу органів державної влади, тому проблема державного регулювання інноваційної освітньої діяльності набуває особливої актуальності.

Інноваційною освітньою діяльністю у системі освіти є діяльність, що спрямована на розроблення й використання у сфері освіти результатів наукових досліджень та розробок [6].

Інноваційним освітнім продуктом є результат науково-дослідної розробки, що відповідає вимогам Закону України «Про інноваційну діяльність» [6].

На нашу думку, метою інноваційного розвитку освіти є створення умов для впровадження якісних змін у діяльності закладів освіти всіх типів, які забезпечуватимуть зростання якості освіти на всіх рівнях, сприятимуть формуванню особистості здобувача освіти, здатного до подальшої успішної життєвої самореалізації. Відповідно, умови для інноваційного розвитку освіти мають бути створені на рівні держави, регіону та закладу освіти.

Рівень інноваційної освітньої діяльності визначається її змістом та масштабністю змін, що будуть внесені у систему освіти внаслідок удосконалення педагогічної діяльності, використання запропонованої освітньої інновації [6].

Управління освітою можна розглядати у трьох аспектах:

– організація – управління освітою є складною організаційно-структурною системою, до складу якої входять структурні елементи дер-

жавного, регіонального управління освітою та управління загальноосвітнім навчальним закладом;

- процес – управління освітою є комплексом взаємозалежних циклічно повторюваних процесів розробки та реалізації рішень, спрямованих на забезпечення функціонування та розвитку усіх складових системи освіти;

- взаємодія суб'єктів освіти – управління освітою є складний багатоплановий процес, в якому зміни суб'єктів відбуваються не лише в межах взаємозв'язку, але й у межах взаємозумовленості [1, с. 39-40].

Відповідно, інноваційна освітня діяльність здійснюється на всеукраїнському рівні, рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці (регіону), а також на рівні закладу освіти [6].

Інноваційна освітня політика в Україні формується на всеукраїнському рівні. Її реалізація забезпечується нормативною базою й інноваційними процесами, пов'язаними зі створенням нової теорії і практики освіти, підтримкою наукових досліджень в галузі педагогічної інноватики як науки про створення педагогічних нововведень (інновацій), їх впровадження, а також освоєння педагогічною спільнотою.

В Україні, як і у більшості держав, що пов'язують майбутній економічний розвиток із здобутками науки й активними інноваційними процесами, розроблено нормативно-правові акти та інші документи, що визначають концептуальне і стратегічне бачення перспектив інноваційного розвитку економіки та формування національної інноваційної системи.

На важливості освітніх інновацій наголошується в Законі України «Про інноваційну діяльність» та Законі України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні». Основою нормативної бази інноваційної діяльності в освіті є також закони України: «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про повну загальну середню освіту», «Про професійну (професійно-технічну) освіту», «Про дошкільну освіту», «Про науково-технічну інформацію», «Про наукову і науково-технічну експертизу»; накази Міністерства освіти і науки України: «Про затвердження Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності» № 522 від 07.11.2000 р., «Про внесення змін до Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності» №994 від 11.07.2017 р., «Про затвердження Положення про експериментальний загальноосвітній навчальний заклад» № 114 від 20.02.2002 р.,

«Про затвердження Положення про здійснення моніторингу виконання інноваційних проектів за пріоритетними напрямками технологічних парків» № 245 17.04.2003 р. та ін.

Інноваційна освітня діяльність на всеукраїнському рівні здійснюється у системі освіти України і передбачає розроблення та використання в установленому законодавством порядку:

- освітніх, навчальних, виховних, управлінських систем;

- базового компонента дошкільної освіти, інваріантної складової змісту загальної середньої освіти, загальнодержавного компонента змісту професійно-технічної освіти, змісту позашкільної освіти, нормативної частини змісту вищої (зокрема післядипломної педагогічної) освіти;

- експериментальних навчальних програм, підручників, посібників, розроблених у процесі експерименту і спрямованих на поліпшення результатів освітньої діяльності;

- освітніх технологій, форм, методів і засобів навчання, виховання та управління освітою;

- науково-методичного, кадрового, матеріально-технічного та фінансового забезпечення навчально-виховного процесу у навчальних закладах;

- систем, технологій, форм і методів підвищення кваліфікації керівних, педагогічних та науково-педагогічних працівників;

- форм і засобів співпраці між органами управління освітою, адміністрацією навчальних закладів, педагогічними працівниками, учнями та батьками, технологій взаємодії з інститутами громадянського суспільства, врахування та формування громадської думки щодо перетворень у галузі освіти.

Слід відмітити, що всеукраїнський рівень управління інноваційними процесами здійснює основну функцію управління освітою в державі – забезпечення умов для реалізації освітніх потреб сучасної особистості і суспільства. Реалізація нового змісту управління освітою сприяє формуванню сучасного освітнього середовища.

Незважаючи на велику кількість програм, планів і стратегій інноваційного розвитку як всього суспільства, так і окремих галузей економіки, а також на певну декларативність низки положень, все ж таки ці документи виступають двигуном нормотворчої діяльності компетентних органів [4]. Зокрема, ще у 1993 р. Кабінетом Міністрів України була затверджена Державна національна програма «Освіта» («Україна

XXI століття»). У ній, зокрема, зазначається, що з перетворенням України на самостійну державу освіта стала власною справою українського народу. Розбудова системи освіти, її докорінне реформування мають стати основою відтворення інтелектуального, духовного потенціалу народу, виходу вітчизняної науки, техніки і культури на світовий рівень, національного відродження, становлення державності та демократизації суспільства в Україні. Динамізм, притаманний сучасній цивілізації, зростання соціальної ролі особистості, гуманізація та демократизація суспільства, інтелектуалізація праці, швидка зміна техніки і технологій в усьому світі – все це потребувало створення таких умов, за яких народ України став би нацією, що постійно навчається [7]. Для встановлення стратегії та основних напрямів подальшого розвитку вітчизняної освіти Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 затверджено Національну доктрину розвитку освіти, яка продовжила розвиток ідеї навчання протягом життя. Так, метою державної політики щодо розвитку освіти у Національній доктрині визначено створення умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід’ємну складову європейської та світової спільноти. Одним з пріоритетних напрямів державної політики щодо розвитку освіти визнавалося запровадження освітніх інновацій [8].

Результатом упровадження цих стратегій стала розробка і прийняття цілої низки законів та підзаконних нормативних актів. У 2013 р. Указом Президента України від 25 червня 2013 р. №344/2013 схвалено Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, розроблення якої було зумовлено необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості і конкурентоспроможності освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, прискорення інтеграції України у міжнародний освітній простір [9].

Успіх інноваційної діяльності залежить від якості управління інноваціями, розуміння їх як сукупності характеристик управління. Головним органом у системі центральних органів вико-

навчої влади, що реалізує державну політику в сфері освіти, наукової та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечення формування та реалізації державної політики в сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти незалежно від їх підпорядкування і форми власності є Міністерство освіти і науки України.

Самостійним структурним підрозділом Міністерства освіти і науки України, головне завдання якого полягає у створенні сприятливого середовища для суб’єктів інноваційної діяльності та трансферу технологій, є Департамент інноваційної діяльності та трансферу технологій. Діяльність департаменту спрямована на поліпшення правових умов інноваційної діяльності та трансферу технологій; розвиток інноваційної інфраструктури з метою надання допомоги науковцям, винахідникам та підприємствам на всьому ланцюжку інноваційної діяльності: науково-технічна розробка – інновація – виробництво; сприяння комерціалізації об’єктів права інтелектуальної власності та передачі технологій підприємствам для створення виробництва конкурентоспроможної продукції; розробку та запровадження ефективних механізмів державної підтримки та залучення фінансових ресурсів для реалізації інноваційних проектів.

Регіональний рівень управління забезпечує розвиток освіти в окремому регіоні, створює умови для впровадження та реалізації нововведень в освітній процес, сприяє пошуку доцільних механізмів управління цими процесами. Інноваційна освітня діяльність на регіональному рівні здійснюється в системі освіти окремого регіону і передбачає розроблення та використання:

- варіативної складової змісту дошкільної, загальної середньої освіти, регіонального компонента змісту професійно-технічної освіти, змісту позашкільної освіти;
- освітніх технологій, форм, методів і засобів навчання, виховання та управління освітою;
- науково-методичного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення навчально-виховного процесу [6].

Інноваційна освітня діяльність на рівні закладу освіти здійснюється у дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних, професійно-технічних, вищих навчальних закладах (зокрема у закладах післядипломної педагогічної освіти) і передбачає використання освітніх інновацій, пере-

вірених у ході експериментів всеукраїнського та регіонального рівнів, а також розроблення, експериментальну перевірку варіативної частини змісту вищої (зокрема післядипломної педагогічної) освіти [6].

Умовами здійснення інноваційної освітньої діяльності є [6]:

- дотримання законодавства України, вимог державних стандартів освіти;
- наявність відповідного ресурсного забезпечення та ефективне його використання;
- збереження життя і здоров'я суб'єктів інноваційної освітньої діяльності;
- погодження учасників навчально-виховного процесу, органів управління освітою на здійснення інноваційної освітньої діяльності.

Слід зазначити, що «управляти освітою зараз означає управляти її розвитком. Характер управління у зв'язку з цим змінюється, набуваючи рис гнучкості, ситуативності, контекстуальності, можливості й готовності коректування цілей, стратегій, концепцій» [2].

На думку С. Ніколаєнка, під управлінням інноваційним розвитком національної системи освіти слід розуміти «процес швидкозмінюваного системного впливу суб'єктів управління (керівників закладів і установ освіти) на об'єкти управління (фінансова діяльність – витрати на освіту, інвестиції; організаційна діяльність – тривалість навчання, поява нових організаційних структур; кадрова робота – рівень кваліфікації педагогічних працівників; навчально-виховна діяльність – співвідношення числа учнів і вчителів), з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення та розвитку» [5].

Теорія управління інноваційним розвитком, характеризується появою нових наукових галузей, таких як педагогічна інноватика (наука про нововведення в освіті), менеджмент освітніх інновацій (наука про управління освітніми інноваціями в ринкових умовах), управління інноваційними процесами (наука про створення умов для забезпечення процесів ініціювання інновацій, їх експерименту й апробації, освоєння і розповсюдження, застосування в системі освіти) [5].

Відповідно, основними показниками прогресивного інноваційного розвитку освіти можна вважати:

- швидке оновлення знань відповідно до науково-технічного розвитку та реформ у системі освіти;
- високий рівень компетентностей, набутих здобувачами освіти у процесі навчання;

– висококваліфіковані педагогічні кадри;

- конкурентоспроможність закладів освіти на регіональному та всеукраїнському рівнях;
- визнання вітчизняних здобутків в освіті на міжнародному рівні.

Головною проблемою, яка гальмує сьогодні інноваційні процеси у системі освіти України – це відсутність концепції інноваційного розвитку освіти. Зокрема, постановою Верховної Ради України від 13 липня 1999 року № 916-XIV схвалено Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України, в якій одним з напрямів удосконалення механізму інноваційного розвитку визначено формування в суспільстві методів сприяння інноваціям шляхом впровадження нових освітніх програм і розвитку системи безперервної освіти (підвищення кваліфікації кадрів) у науці, виробництві, сфері послуг. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 680-р від 17 червня 2009 р. схвалено Концепцію розвитку національної інноваційної системи (далі – Концепція), відповідно до якої освіта визнається підсистемою Національної інноваційної системи. Забезпечення інноваційної спрямованості системи освіти згідно з Концепцією має відбуватися шляхом:

- підвищення рівня комп'ютеризації вищих навчальних закладів;
- активізації науково-технічної та інноваційної діяльності вищих навчальних закладів та збільшення обсягу її бюджетного фінансування;
- утворення інноваційних структур в системі освіти;
- реформування системи освіти з урахуванням вимог європейських стандартів і збереження культурних та інтелектуальних національних традицій.

Таким чином, інноваційні процеси в системі освіти України характеризуються невизначеністю важелів впливу на їх розвиток та здійснюються без ґрунтового аналізу світових тенденцій інноваційної освітньої діяльності. Існуючі закони та нормативно-правові акти щодо здійснення інноваційної діяльності не забезпечують належного правового поля для інноваційного розвитку системи освіти.

Висновки. Сучасна соціально-економічна ситуація, що склалася в нашій країні, потребує сутнісних змін у всіх сферах суспільного життя, в тому числі й в освіті. Одним із головних завдань освітньої політики держави є стимулю-

вання та розвиток інноваційних процесів. Інновації в освіті пов'язані із загальними процесами у суспільстві, глобальними проблемами, інтеграцією знань і форм соціального буття.

Державне регулювання інноваційної освітньої діяльності має здійснюватися на основі концепції інноваційного розвитку освіти шляхом послідовного, цілеспрямованого і системного впливу органів державного управління (всеукраїнський рівень) та місцевого самоврядування (регіональний рівень) на інноваційні процеси в освіті з чітким розподілом їх функцій та створенням умов для розвитку інноваційної освітньої діяльності на рівні закладу освіти.

Список використаної літератури:

1. Грабовська Т. І. Особливості управління інноваційною діяльністю в освітніх закладах Закарпатської області / Т. І. Грабовська, О. В. Грабовський, Е. Т. Соломка // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Педагогіка, соціальна робота». Випуск 24. С. 39-42.
2. Гладка Т. І. Інноваційний розвиток освіти як об'єкт державного управління [Електронний ресурс] / Т. І. Гладка // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 4. Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_4_16
3. Інноваційна Україна 2020 : національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. ; НАН України. К., 2015. 336 с.
4. Меленець Л. І. Інноваційний розвиток дошкільних навчальних закладів України: правове забезпечення [Електронний ресурс] / Л. І. Меленець // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції «Інноваційна діяльність педагога в умовах реформування шкільної освіти» (м. Київ, 20-23 квітня 2015 р.). Київський університет імені Бориса
- Грінченка. 2015. Режим доступу : http://elibrary.kubg.edu.ua/id/eprint/10199/1/L_Melenets_IDPvURSCO_IPPO.pdf
5. Ніколаєнко С. М. Теоретико-методологічні основи управління інноваційним розвитком системи освіти України : дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.06 / С. М. Ніколаєнко; Держ. вищ. навч. заклад Ун-т менеджменту освіти». К., 2009. 419 с. URL : <http://www.disslib.org/teoretyko-metodolohichni-osnovy-upravlinnja-innovatsiynym-rozvytkom-systemy-osvity.html>
6. Про затвердження Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності : Наказ Міністерства освіти і науки України від 07.11.2000 р. № 522. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1171-17#Text>
7. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF#Text>
8. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>
9. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text>
10. Слушний О.М. Технологія «перевернутого» навчання як інноваційний засіб підвищення якості освіти / О.М. Слушний // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: педагогіка і психологія. 2016. Випуск 48. С. 19-23.
11. Україна впала в рейтингу інноваційних економік Bloomberg // LB.ua. – URL : https://lb.ua/economics/2020/01/20/447596_ukraina_upala_reytinge.html

Hrevtseva Ye., Kravchenko T. State regulation of innovative educational activity

The article reveals the features of state regulation of innovative educational activities in Ukraine; identified areas of innovative educational policy at the national and regional levels, as well as at the level of educational institutions; the main problems and prospects of state regulation of innovative educational activities, in particular in terms of legislation, are substantiated.

It is substantiated that the process of introduction of innovations in any sphere of public life, including education should not take place spontaneously and chaotically, it requires systematic, consistent and purposeful influence of public authorities, so the problem of state regulation of innovative educational activities becomes especially relevant.

The purpose of innovative development of education is to create conditions for the implementation of qualitative changes in the activities of educational institutions of all types, which will increase the quality of education at all levels, promote the formation of the individual, capable of further successful life self-realization. Accordingly, the conditions for innovative development of education should be created at the level of the state, region and educational institution.

It is established that the all-Ukrainian level of management of innovative processes carries out the main function of education management in the state – providing conditions for realization of educa-

tional needs of the modern person and society. The implementation of the new content of education management contributes to the formation of a modern educational environment.

It is proved that innovation processes in the education system of Ukraine are characterized by uncertainty of levers of influence on their development and are carried out without a thorough analysis of world trends in innovative educational activities. Existing laws and regulations on innovation do not provide an adequate legal framework for the innovative development of the education system.

All this gives grounds to affirm that the state regulation of innovative educational activities should be based on the concept of innovative development of education through consistent, purposeful and systemic influence of public administration (state level) and local government (regional level) on innovative processes in education and creating conditions for the development of innovative educational activities at the level of educational institutions.

Key words: *innovations, state regulation of innovation activity, innovative development of education, state educational policy, innovative pedagogy, educational institution.*

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.34>

Н. В. Щербак

кандидат наук з державного управління,
головний науковий співробітник Інституту
законодавства Верховної Ради України
ORCID: 0000-0002-2978-3606
e-mail: nvsh2016@gmail.com

РОЗВИТОК ЛІДЕРСТВА НА ПАРЛАМЕНТСЬКІЙ СЛУЖБІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті досліджено актуальні питання розвитку лідерства на парламентській службі, зокрема в умовах реалізації парламентської реформи.

Аргументовано необхідність забезпечення концепції «парламентської автономії», зокрема з питань кадрового забезпечення функціонування Апарату Верховної Ради України.

Особливу увагу приділено вивченню зарубіжного досвіду щодо розвитку лідерства та управління діяльністю парламентськими секретаріатами (апаратами), а також їх кадрового забезпечення, організації діяльності парламентської служби.

Одночасно досліджено нормативно-правові акти, якими регулюється увесь спектр питань функціонування парламентської служби та розвитку лідерства на парламентській службі.

На основі проведеного підготовлено комплексні пропозиції щодо забезпечення подальшого розвитку лідерства на парламентській службі та модернізації діяльності Апарату Верховної Ради України (з урахуванням рекомендацій Європейського Парламенту та інших міжнародних організацій).

Ключові слова: лідерство, парламент, державна служба, парламентська служба, парламентська реформа, Апарат Верховної Ради України, державний службовець.

Постановка проблеми. В умовах реалізації парламентської реформи постають нові завдання, пов'язані з удосконаленням функціонування Апарату Верховної Ради України (далі - Апарат) та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн. Верховна Рада України та її Апарат повинні стати максимально відкритими інституціями, діяльність яких має чітко регулюватися чинним законодавством, визначатися гуманістичними цінностями та моральними нормами, що сприятиме припливу до них професіоналів-патріотів.

Враховуючи основні положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [3], у лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються розвитку персоналу.

Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року "Про заходи з реалізації рекоменда-

цій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України" [4], прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої реформи та розбудови кадрового потенціалу Апарату, а саме:

- створення єдиного зводу внутрішніх правил, які регламентують діяльність Апарату Верховної Ради України;
- створення оновленої служби управління персоналом Апарату Верховної Ради України;
- розробка всеохоплюючої стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України;
- розгляд можливості переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби як окремого виду державної публічної служби.

Важливим чинником для розвитку лідерства на державній службі стало набрання чинності з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [4]. З урахуванням положень Кон-

ституції України [1], згаданий законодавчий акт визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення державної служби та встановив, що право рівного доступу громадян до державної служби базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Разом з тим, державні службовці, які працюють в Апараті Верховної Ради України, мають здійснювати постійні заходи щодо підвищення рівня професійної компетентності. Для вирішення завдань професіоналізації державних службовців, перш за все тих, що реалізують управлінські послуги, зокрема в Апараті Верховної Ради України, має бути запроваджений новий підхід щодо розвитку лідерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В останні роки окремим аспектам розвитку лідерства на парламентській (державній) службі та модернізації діяльності Апарату Верховної Ради України приділяється значна увага як з боку вітчизняних та зарубіжних науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили Є. Бершеда, М. Білинська, О. Боднар, Р. Герцог, В. Гошовська, Д. Записний, М. Канавець, Ю. Кальниш, В. Князєв, О. Копиленко, В. Костицький, С. Кравченко, Ю. Лихач, А. Малюга, Ж. Марку, Н. Нижник, С. Онищук, Е. Рахімкулов, О. Руденко, В. Толкованов, В. Трощинський, В. Чмига, Ю. Шаров, В. Штучний та ін. Одночасно подальша реалізація парламентської реформи обумовлює актуальність та необхідність комплексного вивчення питань розвитку лідерства на парламентській службі, зокрема з урахуванням кращих практик та досвіду зарубіжних країн.

Мета статті. Метою статті є дослідження питань розвитку лідерства на парламентській службі, зокрема з урахуванням кращих практик, вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Лідерство не має конкретної визначеності для різних ситуацій нехай навіть одного характеру – господарського, військового або політичного. Можливо, цим пояснюється багатоаспектність самого лідерства, наявність різних підходів до його аналізу, а також той ореол загадковості, який оточує сам феномен лідерства. Людина з моменту свого народження прагне бути першою. Це бажання у неї в крові, і, як запевняють психологи, воно має свій глибинний зміст. Бути першим означає бути лідером, кращим, виділитись з-поміж інших.

Лідер – це перш за все груповий феномен. Усюди, де збираються разом більше двох

людей, виникає проблема, хто буде управляти, керувати у стосунках. В процесі формування групи деякі її учасники починають грати активнішу роль, ніж інші, їм надають перевагу, до їх слів прислухаються з великою повагою, і вони набувають домінуюче положення серед таких самих як вони. Таким шляхом відбувається розподіл учасників групи на тих, хто веде за собою, і тих, хто їх наслідує, тобто на лідерів і послідовників [6].

Термін *лідер* («leader», англ.) є багатозначним і перекладається як той, хто веде за собою, йде попереду, показує шлях [5]. Його можна представити у таких ракурсах:

- це член групи, за яким вона визнає право приймати рішення в значущих для неї ситуаціях;
- це індивід, який має мету, здатний виконувати центральну роль в організації спільної діяльності і регулюванні взаємостосунків у групі;
- це авторитетна особа, яка уміє впливати на людей, сміливо бере на себе відповідальність і вірить в успіх;
- це людина, яка навчилася управляти собою, контролювати свої думки, слова, емоції і вчинки та передавати їх іншим для наслідування;
- це особистість, яка наділена визначеними якостями, вміннями, навичками та якій вірять, довіряють і яку люблять;
- це яскравий харизматик, якого сприймають, оцінюють як обдаровану особливими внутрішніми та зовнішніми рисами індивідуальність, здатну утримувати на собі інтерес, захоплювати, ефективно впливати на інших.

Лідер не може з'явитися сам по собі. Природно, що історія концентрації лідерства в кожній групі протікає по-різному. Можна намітити основні відправні точки і події росту й функціонування групи, а також ті значимі характеристики її членів, які сприяють появі лідера як такого:

- **«один посеред нас».** Лідер цього типу особливо не виділяється серед членів групи, він не є «прибульцем». Вивчення ділових біографій успішних лідерів показує, що такий лідер володіє певними загальними характеристиками, які властиві усім членам групи. Він сприймається як «перший серед рівних» в певній сфері, це той, що є найбільш «везучий» або такий, що випадково виявився на керівній посаді. В цілому ж він, на думку групи, живе життям групи, разом з нею радіє і сумує, приймає правильні рішення і робить помилки як і усі інші члени колективу;
- **«кращий з нас».** Лідер, що належить до цього типу, виділяється з групи за багатьма

(діловими, моральними, комунікаційними, професійними та іншими) параметрами і в цілому сприймається як зразок для наслідування, оскільки у більшості випадків виглядає краще за інших;

- **«гарна людина»**. Лідер такого типу сприймається і цінується як реальне втілення хороших моральних якостей: чесності, порядності, справедливості, доброзичливості, уважності до інших, готовності прийти на допомогу, тобто є носієм гуманних рис та якостей особистості;

- **«слуга групи»**. Такий лідер завжди прагне виступати в ролі виразника інтересів своїх прибічників і групи в цілому, орієнтується на їх думку і діє від їх імені, користується авторитетом і довірою групи. Щоб залишатися лідером, він повинен приймати, або робити вигляд, що «живе групою», приймає традиції, норми і цілі групи та допомагає їй в досягненні цілей. Якщо ж такий лідер не справляється з функцією представництва групи в зовнішньому середовищі, не зможе «говорити від імені усіх», то група висуне нового лідера;

- **«головний лідер»**. В процесі кількісного росту, збільшення числа функцій і конкретизації групових цілей розвивається ієрархія за мірою впливу серед членів групи. Створюються об'єктивні умови для висунення типу «верховного», рангового лідера. Проте, це не відноситься до великих і складних груп, де можуть виникати багато лідерів;

- **«впливовий лідер»**. Потреба у впливовій людині особливо гостро відчувається групою в тих випадках, коли на шляху до досягнення групових цілей виникає яка-небудь перешкода або щось загрожує групі ззовні, тобто коли складається критична ситуація. Аналіз виникнення лідерів показує, що вони з'являються саме в складних, критичних ситуаціях, коли потрібні миттєві і важливі зміни. Якщо в такій ситуації який-небудь індивід зуміє забезпечити досягнення цілей або безпеку групи через свої особові характеристики, тоді він найімовірніше стане лідером цієї групи. Таким чином, міра небезпеки або труднощі подолання перешкод, з якими стикається група, обумовлює не лише факт виникнення лідерства, але також об'єм і форми його поширення. В найбільш критичних ситуаціях лідерство фокусується, зосереджується в одних руках;

- **«лідер-новачок»**. Новий лідер може з'явитися як результат адміністративних дій, призначень на посаду, і швидше за все в той період,

коли старий лідер не відповідає своєму керівному положенню як стратег, експерт, планувальник, адміністратор. Сприятливі обставини для висунення нового лідера можуть виникнути не лише коли хтось проявив невміння чи під впливом зовнішньої загрози, але й внаслідок внутрішніх групових конфліктів.

Сприйняття лідера окремими членами групи можуть не співпадати або накладатись один на одного. Так, один співробітник може оцінювати лідера як «одного посеред нас», інші сприймають його одночасно і як «кращого з нас», і як «слугу групи», «важливого лідера». Для усіх цих характеристик властиво одне – усі зазначені вище лідери відіграють головну роль в організації загальної справи, в побудові взаємин у конкретній групі.

Управлінська діяльність не може функціонувати без лідера, адже саме він відіграє значну роль у досягненні ефективності цього процесу, зокрема в управлінні парламентом та його секретаріатом [7].

У більшості парламентів керівник апарату є ключовою фігурою у наданні апаратом послуг. Завданням керівника апарату полягає у тому, щоб дбати про те, аби депутати мали у своєму розпорядженні всі засоби, які могли б допомогти їм виконувати свої обов'язки. Керівник апарату контролює всі адміністративні і секретарські служби, у тому числі бібліотеку, службу постачання, забезпечення приміщеннями і бухгалтерію. У багатьох парламентах керівник апарату відповідає за планування порядку денного та протоколювання засідань парламенту. Він повинен мати знання й досвід, які дають йому владу й вплив у парламенті.

У більшості країн керівник апарату призначається керівним органом. Керівний орган представлений у парламентах світу різними адміністративними або політичними органами. Наприклад, у Великій Британії керівник апарату призначається монархом, у Франції – парламентськими бюро, в Ізраїлі – головою парламенту, у Німеччині – головами Ради. Керівники апарату несуть повсякденну відповідальність перед цими керівними органами. У багатьох країнах підібраний керівник апарату повинен отримати схвалення парламенту [8].

У деяких країнах парламенти самі обирають керівника свого апарату (без залучення якого б то не було керівного органу). Така практика може призвести до перетворення професійної і неполітичної посади керівника апарату на

політичну, яка працювала б на користь політичної більшості парламенту.

Керівник апарату може також призначатися главою держави. Наприклад, у Канаді це призначення робиться за рекомендацією Прем'єр-міністра. Лише в небагатьох країнах керівник парламентського апарату призначається урядом. Наприклад, керівник апарату у Швейцарії призначається Федеральною радою.

Більш поширеною практикою, особливо в країнах з усталеними парламентськими традиціями, є внесення подання на призначення Генерального секретаря виключно головою парламенту. Генеральний секретар може бути обраний виключно з числа державних службовців або за регламентом, або за традицією. Наслідком цього є те, що зміна голови парламенту не може бути причиною звільнення Генерального секретаря.

Реальною альтернативою є третій варіант: вважати, що посада Генерального секретаря є особливою, зайняття якої потребує більшого вибору, ніж з-поміж штатних державних службовців вищого корпусу державної служби. Тому це може бути прийняття на роботу за результатами конкурсного відбору, з акцентом на управлінські здібності, а не на досвід парламентської служби. Так є, наприклад, в Данії, і так було зроблено при заснуванні нових установ після падіння Берлінської стіни, наприклад, у Польщі. У більшості таких випадків, як правило, найбільш прийнятним є голосування найвищого керівного органу (або навіть проведення пленарного засідання). Таким є стан справ в інших ситуаціях.

Разом з тим, важливим завданням в реалізації парламентської реформи є розвиток колективного лідерства як в управлінні Парламентом, так і його секретаріатом.

Висновки та рекомендації.

У контексті реалізації парламентської реформи, розвиток лідерства є важливою складовою подальшого розвитку та модернізації парламентської служби, адже саме від ефективного лідера залежить успішна та злагоджена робота цілої команди, її здатність досягати будь-яких цілей.

Державні службовці вищого корпусу мають бути взірцем для інших та вести працівників за собою. Адже управлінські рішення, які приймаються на цьому рівні, мають найбільший вплив. Поведінка вищого корпусу слугує прикладом для наслідування іншими службовцями. Саме вищий корпус державної служби вважається

ініціатором та провідником реформ, від того, наскільки чітко вищі державні службовці бачать очікувані результати своєї діяльності і спроможні пояснити це іншим, від їх уміння залучити і повести за собою підпорядкованих їм службовців залежить і успішність діяльності, і імідж державного управління в цілому.

Лідерство (в перекладі з англійської мови – «*leadership*») – це реалізація організаційного керівництва, яке охоплює розробку бачення, планування, прийняття рішень, мотивування, організацію, розвиток, наділення повноваженнями і спрямування діяльності людей на досягнення конкретних цілей. Лідерство розглядають у трьох наступних аспектах:

1. Лідерство – це різновид влади, специфікою якої є спрямованість зверху вниз, а також те, що її носієм виступає не більшість, а одна людина або група осіб;

2. Лідерство – це управлінський статус, соціальна позиція, пов'язана із прийняттям рішень, це керівна посада;

3. Лідерство – це мистецтво, вінець управлінської діяльності, здатність впливати як на окрему людину, так і на різні групи людей з метою спрямування діяльності заради досягнення мети.

Для подальшої реалізації парламентської реформи в Україні важливим завданням є підготовка керівників-лідерів, які зможуть впевнено втілювати сміливі, інноваційні ідеї. Мова йде не просто про професійний розвиток державних службовців, а про створення когорти керівників нового типу, відданих своїй справі і своїй державі, наділених лідерськими якостями, готових проявляти ініціативу, висувати та втілювати в життя найсміливіші задуми, впевнено вести за собою інших нелегким шляхом реформ у державі. Надзвичайно важливим при цьому є усвідомлення керівником-лідером власної відповідальності за ефективне управління людськими ресурсами, зокрема на парламентській службі.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

4. Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: <https://rada.gov.ua/en>
5. Hermet G. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques /G. Hermet, B. Badie. – 3ème éd. – Paris: Dalloz, 2001. – 287 p.
6. Shcherbak N. Civil service reform in Ukraine: current status and new objectives to be attended/ N. Shcherbak. // Nauka I Studia, Przemysl, 2014. – № 10 (120). – P. 94
7. Global Issues. Governance/ United Nations. – URL: <https://www.un.org/en/globalissues/governance>
8. Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management/ Council of Europe. – Strasbourg. – 397 p. – URL: <https://wcd.coe.int>

Shcherbak N. V. Leadership development in the parliamentary service: national and international experiences

The article provides the analysis of the issues regarding leadership development in the parliamentary service, in particular in the framework of the parliamentary reform realization.

It is justified the necessity of ensuring “the parliamentary autonomy” concept, in particular in the framework of HR management in the Verkhovna Rada of Ukraine Apparatus.

The particular attention is paid to the analysis of the international experiences in the field of leadership development and management of the activity of the parliamentary secretariats (apparatus) as well as their human resources provision, organization of the parliamentary service activity.

At the same time, it is highlighted the legal and normative acts regulating the issues regarding the parliamentary service activity and leadership development in the parliamentary service.

On the basis of the conducted research, it is developed the practical recommendations regarding further development of the leadership in the parliamentary service and further modernization of the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine Apparatus (taking into account the recommendations of the European Parliament and other international organizations).

Key words: leadership, parliament, State service, parliamentary service, parliamentary reform, Verkhovna Rada of Ukraine Apparatus, civil servant.

В. В. Лисак,заступник голови районної адміністрації
апорізької міської ради по Вознесенівському району

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ

У статті, на основі аналізу діючої нормативно-правової бази та соціально-економічних відносин, що склалася у державі, а також управлінської практики розглянуто основні проблеми державного регулювання післядипломної медичної освіти. Зокрема, встановлено, що однією з найважливіших видів післядипломної медичної освіти є інтернатура – первинна спеціалізація лікарів, що є обов'язковою та без якої випускник закладу вищої медичної освіти не має права займатися професійною діяльністю, тобто надавати медичну допомогу.

Проблеми інтернатури на цей час характеризуються застарілою нормативно-правовою базою, що не відповідає сучасному рівню управлінської діяльності та розвитку суспільних відносин. Зазначені нормативно-правові акти містять безліч анахронічних термінів та понять. Окрім того, сучасною реформою фінансування охорони здоров'я питання проходження інтернатури не були належним чином врегульовані. А тому, інтернам бюджетної форми навчання не передбачено бюджетних видатків на заробітну плату, що в результаті створює серйозні проблеми з проходженням ними інтернатури.

Остаточного не є вирішенням на організаційно-правовому рівні питання обов'язкового працевлаштування випускників закладів вищої медичної освіти бюджетної форми навчання після інтернатури. З одного боку, примусова праця заборонена міжнародно-правовими актами та Конституцією України, а з іншого боку централізований розподіл випускників має забезпечити потреби громадян в організації охорони здоров'я.

Намагання Міністерства охорони здоров'я України у 2019 році реформувати та осучаснити нормативно-правову базу інтернатури явно не враховують найважливіші соціально-економічні чинники, а тому не знайшли підтримки широких кіл лікарської, науково-педагогічної та студентської громадськості.

До того ж, чекають свого вирішення на управлінсько-правовому рівні проблеми регламентації лікарської резидентури, фінансування безперервного професійного розвитку лікарських кадрів, лікарського самоврядування та індивідуального ліцензування лікарської діяльності, вироблення належних стимулюючих механізмів для професійної діяльності в Україні кваліфікованих молодих лікарських кадрів – випускників закладів вищої та післядипломної медичної освіти.

Ключові слова: післядипломна медична освіта, інтернатура, лікарська резидентура, безперервний професійний розвиток.

Постановка проблеми. Післядипломна медична освіта грає найбільш важливу роль у підготовці висококваліфікованих медичних кадрів і є найбільш пов'язаною з медичною практикою, адже, як правило, поєднується з практичною діяльністю медичних працівників у закладах охорони здоров'я.

Реформаційні процеси, що на цей час проходять як у сфері вищої медичної освіти, так і у сфері охорони здоров'я, є часом непродуманими та руйнують напрацьовані роками зв'язки медичної освіти з медичною практикою, що негативно позначається на якості охорони здо-

ров'я в цілому. Тому потрібно працювати над виробленнями державної політики в даній сфері таким чином, аби повною мірою забезпечити інтереси громадян та держави в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наука державного управління приділяє достатньо багато уваги питанням державного управління в сфері охорони здоров'я. Окремими аспектами проблематики державного управління післядипломною медичною освітою займалися такі вчені в галузі державного управління, як Т. Авраменко, М. Білінська, Н. Васюк, Ю. Ковбасюк, В. Лещенко, Я. Радиш та інші. Питан-

нями державного регулювання післядипломної медичної освіти займалися і представники інших наук, зокрема, медичних.

Незважаючи на численні праці з питань розвитку післядипломної медичної освіти, на цей час відсутній комплексний науковий аналіз державного регулювання післядипломної медичної освіти, а тому подальші наукові розвідки у цьому напрямі є актуальними.

Так, на думку Т. Авраменко, перспективи розвитку сфери охорони здоров'я в Україні в значній мірі залежать від стану професійного рівня і якості підготовки медичних і фармацевтичних кадрів, їх безперервного удосконалення протягом трудової діяльності [1, с. 13].

Я. Радиш вважає, що пріоритетними завданнями державної політики України в галузі охорони здоров'я має стати удосконалення системи законодавчого забезпечення діяльності сфери охорони громадського здоров'я, що виражається підготовкою, затвердженням і впровадженням у життя відповідних законодавчих актів та вирішення проблеми правової післядипломної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації відповідних фахівців-професіоналів [2].

О. Ільницька, В. Катеринюк, О. Катеринюк, Н. Хороб вважають, що знання, отримані впродовж безперервної післядипломної освіти та лікарської діяльності, а також підвищення мотивації до постійного оновлення і здобуття практичних навичок, отриманих із досвідом, стануть фундаментом успішної роботи медичного працівника та вирішальним чинником розвитку медицини. Систему державного управління медичною освітою можна визначити як цілісну, ієрархічну, взаємопов'язану сукупність управлінських відносин щодо реалізації певними суб'єктами структурно розподілених функцій впливу держави на зміст, форми, стан, процеси, результати і пріоритети розвитку медичної освіти [3, с. 17].

Мета статті. Проаналізувати нормативно-правову базу, а також соціально-економічні аспекти державного регулювання післядипломної медичної освіти, сформулювати проблеми державного регулювання даного інституту, окреслити шляхи їх вирішення.

Методи дослідження: пошуку інформації, структурно-функціональний, системно-аналітичний та порівняльно-правовий методи.

Виклад основного матеріалу. Одним з найважливіших видів післядипломної медичної освіти є інтернатура, проходження якої регулюється нормами Закону України «Про вищу освіту», а також

наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.09.1996 р. № 291 «Про затвердження Положення про спеціалізацію (інтернатуру) випускників вищих медичних і фармацевтичних закладів освіти III-IV рівня акредитації медичних факультетів університетів» [4].

Зазначений наказ та затверджене ним Положення про спеціалізацію (інтернатуру) випускників вищих медичних і фармацевтичних закладів освіти III-IV рівня акредитації медичних факультетів університетів (далі – Положення), є дуже анахронічними та не відповідають ані чинному законодавству, ані сучасним тенденціям державного управління та рівню соціально-економічного розвитку суспільства. Адже навіть назва вказаного наказу та Положення суперечить чинній редакції Закону України «Про вищу освіту», адже відповідно зазначеному закону рівнів акредитації закладів вищої освіти узагалі не існує. Крім назви, рівні акредитації зустрічаються по всьому тексту наказу та Положення [4].

Окрім того, вказане Положення передбачає вступ та особливості навчального процесу в інтернатурі лише за бюджетні кошти, і аж ніяк не передбачає вступ та особливості навчального процесу в інтернатурі за кошти фізичних та юридичних осіб. Однак, відсоток інтернів, що навчаються на платній основі порівняно великий, а відтак зазначене законодавство не відповідає ані правовим, ані соціально-економічним реаліям сьогодення, а також порушує, формально, права інтернів, що навчаються або бажають навчатися в інтернатурі на платній основі. Але, усе ж, пунктами 7.8-7.10 Положення передбачено право інтернів навчатися в інтернатурі за кошти юридичних і фізичних осіб, однак дане право детально не регламентоване, не унормовано порядок вступу та особливості навчання інтернів на платній основі, не передбачено право бюджетних студентів навчатися на платній основі в інтернатурі [4].

Намагання змінити нормативно-правову базу інтернатури в Україні вже було, але не знайшло своєї підтримки у медичних та медико-освітніх колах. А головне, такі намагання зустріли величезний опір студентів, які наприкінці 2019 року вийшли на акції громадянського протесту по всій Україні проти нового Положення про інтернатуру. Такий різкий супротив широких кіл студентів-медиків проти модернізації інтернатури пояснюється загрозою залишитися узагалі без лікарської спеціальності, адже проект передбачав електронну систему розподілу в інтернатуру

на основі результатів ліцензійного іспиту «Крок-2», обмежену кількість місць інтернатури, що обумовлювало неможливість для багатьох випускників закладів вищої медичної освіти фактично реалізувати своє право вступу до інтернатури. За такої ситуації, більшість українських студентів закладів вищої медичної освіти переїхали б у сусідню Польщу для проходження інтернатури, що стало б одним із причин і без того серйозного відтоку лікарських кадрів із нашої держави.

Окрім того, проектом Положення про інтернатуру пропонувалося скорочення спеціальностей підготовки в інтернатурі з 35 до 13. Так, до нового переліку спеціальностей інтернатури не потрапили такі лікарські та провізорські спеціальності, як: «Дитяча хірургія», «Загальна гігієна», «Епідеміологія», «Інфекційні хвороби», «Лабораторна діагностика», «Медична психологія», «Клінічна онкологія», «Мікробіологія та вірусологія», «Неврологія», «Нейрохірургія», «Ортопедія і травматологія», «Патологічна анатомія», «Пульмонологія та фтизіатрія», «Судово-медична експертиза», «Урологія», «Загальна фармація», «Клінічна фармація», «Неонатологія», «Дитяча анестезіологія», «Спортивна медицина», «Дерматовенерологія», «Дитяча отоларингологія», «Фізична та реабілітаційна медицина» [5]. Однак, абсолютно усі з перелічених спеціальностей особливо потрібні вітчизняному суспільству для охорони здоров'я людей від різних хвороб, травм, отруєнь та патологічних станів. А деякі з них, як продемонструвала вже наша суворя дійсність, в тому числі пандемія COVID-19, мають стратегічне, і не лише загальнодержавне, а міжнародне значення.

Також не відповідає сучасній правовій дійсності і перелік документів, необхідних для вступу в інтернатуру, що передбачений даним Положенням, адже на сьогодні за чинною редакцією Закону України «Про вищу освіту» [6] скасовано обов'язковий розподіл випускників закладів вищої освіти, також було скасовано відповідну постанову Кабінету Міністрів України від 22.08.1996 р. № 992 «Про Порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням» [7].

Узагалі, питання обов'язкового відпрацювання випускниками закладів вищої медичної освіти в державному секторі економіки є надзвичайно важливим з точки зору державного управління, оскільки є ключовим у забезпеченні функцій держави у сфері охорони здоров'я. Однак, водночас

із вищенаведеним, є також надзвичайно дискусійним, оскільки може порушувати права людини, застосовувати механізми обов'язкової праці, перетворювати державне замовлення у так зване «закріпачення» випускників закладів вищої медичної освіти. Таке питання постає в контексті ряду правових та управлінських чинників.

Адже з одного боку, існує ряд правових норм, що констатують недопустимість обов'язкового відпрацювання випускниками закладів вищої освіти, які навчалися за державним замовленням, в тому числі випускниками саме закладів вищої медичної освіти. Причому, маються на увазі як міжнародні, так і внутрішньодержавні нормативно-правові акти. Так, на міжнародному рівні подібні відпрацювання забороняє Конвенція про скасування примусової праці № 105. Відповідно до пункту «б» статті 1 вищезгаданої Конвенції зазначено, що скасовується примусова або обов'язкова праця, в тому числі, як метод мобілізації і використання робочої сили для потреб економічного розвитку [8]. Також, відповідно до частини 2 статті 43 Конституції України, використання примусової праці забороняється [9]. Окрім того, згідно ч. 1 ст. 64 Закону України «Про вищу освіту», випускники закладів вищої освіти вільні у виборі місця роботи, крім випадків, передбачених даним Законом, а заклади вищої освіти не зобов'язані здійснювати працевлаштування випускників [6].

Водночас, як уже зазначалось вище, Кабінетом Міністрів України було скасовано постанову Кабінету Міністрів України від 22.08.1996 р. № 992. Однак, Міністерством охорони здоров'я України так і не було прийнято рішення щодо скасування наказу Міністерства охорони здоров'я України від 25.12.1997 р. № 367 «Про затвердження Порядку працевлаштування випускників державних вищих медичних (фармацевтичних) закладів освіти, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням» [10], що був ухвалений на виконання згаданої постанови та по суті дублює її, екстраполюючи на специфіку взаємовідносин закладів вищої медичної (фармацевтичної) освіти із закладами охорони здоров'я. А от далі відкривається інший бік обов'язкового відпрацювання у публічному секторі економіки, який полягає у специфічній позиції Міністерства охорони здоров'я України, що по суті, зобов'язує підпорядковані заклади вищої освіти подавати позови до випускників, які не відпрацювали після закінчення інтернатури 3 роки за направленням. Причому, позови не зупинилися після ска-

сування обговорюваної постанови, і подаються на підставі угоди, яка була укладена між закладом вищої медичної освіти та студентом і однією з умов якої є обов'язкове відпрацювання 3 років після навчання.

Така позиція Міністерства охорони здоров'я України з правової точки зору дивує, адже протирічить усім вищенаведеним правовим нормам, в тому числі і міжнародним. Але з погляду державного управління, зазначену позицію можна пояснити гострою потребою вітчизняної галузі охорони здоров'я у висококваліфікованих медичних працівниках, яких катастрофічно не вистачає.

Однак, державне управління має здійснюватись при неухильному дотриманні чинних правових норм та водночас бути ефективним та вирішувати завдання держави, виконувати її функції. Тому у даному випадку необхідно вирішувати проблеми дефіциту висококваліфікованих медичних кадрів не методами заборон та примусів, а методом стимулювання, в першу чергу. В цьому контексті прикладом стимулювання можуть служити норми частини 4 ст. 43 Закону України «Про вищу освіту», де вказано, що випускникам вищих медичних і педагогічних навчальних закладів, які уклали угоду про відпрацювання не менше трьох років у сільській місцевості або селищах міського типу, держава відповідно до законодавства забезпечує безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм [6]. Також як приклад стимулювання випускників закладів вищої медичної освіти слід навести наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.05.2012 р. № 390 «Про затвердження Порядку надання одноразової адресної грошової допомоги випускникам вищих навчальних закладів, які здобули освіту за напрямками і спеціальностями медичного та фармацевтичного профілів». Зокрема, Порядок, затверджений зазначеним наказом, передбачає виплату одноразової грошової допомоги випускникам закладів вищої медичної освіти, які навчались за державним замовленням та уклали договір про роботу на строк не менше трьох років у сільських закладах охорони здоров'я на посадах лікарів яким після закінчення інтернатури присвоєно кваліфікацію спеціаліста певного фаху, а також у інших закладах охорони здоров'я на посадах лікарів загальної практики – сімейних лікарів, лікарів – педіатрів дільничних і лікарів – терапевтів дільничних, яким після закінчення інтернатури присвоєно кваліфікацію спеціаліста відповідного фаху [11].

Однак, вказані стимули є доволі недостатніми для стрімкого розвитку медицини у сільській місцевості та й охорони здоров'я взагалі. Абсолютно неконкурентна зарплата українських медиків порівняно із тим, який рівень оплати праці мають лікарі у сусідніх державах, спонукає їх оформлювати належним чином освітні документи для нострифікації у зарубіжних державах та їхати туди на заробітки. На нашу думку, ситуацію може змінити чітка та реалістична державна програма соціально-економічного розвитку з питань відновлення престижності лікарської праці, яка б забезпечувала гідні умови професійної медичної діяльності, включаючи житло, достойну заробітну плату, помірну плату за комунальні послуги, забезпечення сучасним медичним обладнанням, інші пільги та бонуси від держави.

Також Положення має безліч уже застарілих термінів, що є скасованими законодавчо. До прикладу, це: «магістратура» (у значенні післядипломної магістерської освіти спеціалістів зі спеціальності «Лікувальна справа»), «клінічна ординатура», «санітарно-епідеміологічна станція».

Також, на даний час, присутні проблемні питання, що пов'язані з проходженням інтернатури в закладах охорони здоров'я – комунальних некомерційних підприємствах. Дані проблеми виявляються у першу чергу при проходженні інтернатури за державним замовленням, адже комунальні некомерційні підприємства не фінансуються за бюджетні кошти та фінансуються за рахунок надання послуг фізичним та юридичним особам, в тому числі за програмою державних медичних гарантій. Вказаних коштів катастрофічно не вистачає на потреби закладів через недофінансування, а тому виплата зарплат лікарям-інтернам є для них великою проблемою. В свою чергу, внаслідок наведеної ситуації під загрозою опиняється проходження інтернатури за держзамовленням, а це означає, що зривається державний план підготовки спеціалістів за лікарськими спеціальностями, в яких є гостра державна потреба.

На сьогодні досі не розробленим і не затвердженим є Положення про лікарську резидентуру, немає і освітньо-кваліфікаційної характеристики лікаря-резидента. Поміж-тим, змінами у Закон України «Про вищу освіту» було вилучено норми про клінічну ординатуру [6], через що зупинено підготовку клінічних ординаторів закладами післядипломної медичної освіти або факультетами післядипломної освіти закладів вищої медичної

освіти, що має наслідком в тому числі і втрату коштів вітчизняними закладами медичної освіти через неможливість підготовки іноземців у клінічній ординатурі. Однак, Положення про клінічну ординатуру, затверджене наказом Міністерства охорони здоров'я України від 29.01.1998 р. № 12 є чинним та досі не скасовано [12].

Також викликають дуже багато питань різноманітні проекти положень про професійне ліцензування медичних працівників, де по суті викладається своєрідне бачення регламентації процесу проходження інтернатури та лікарської резидентури, створення та функціонування органів професійного лікарського самоврядування. Зокрема, пропонується створити органи лікарського самоврядування та наділити їх, в тому числі, функціями приймати кваліфікаційні іспити, за результатами яких видавати професійні ліцензії, що є підставою для зайняття медичною діяльністю та обіймання лікарських посад.

Відповідно до проекту Концепції професійного ліцензування лікарів запропоновано новий алгоритм доступу до професії: 6 років університету (включаючи іспити «Крок1-2») – інтернатура (включаючи іспит «Крок-3») – неповна ліцензія – резидентура – повна ліцензія – здобуття балів – подовження ліцензії – у разі деяких проблем – зупинка або позбавлення ліцензії [13].

Проблемою є також скорочення фінансування закладів післядипломної медичної освіти, а по суті зміна її концепції. Наслідком таких змін має бути тотальне скорочення науково-педагогічних працівників Національної медичної академії післядипломної освіти імені П. Л. Шупика, Харківської медичної академії післядипломної освіти, Запорізької медичної академії післядипломної освіти.

До прикладу, у Національній медичній академії післядипломної освіти ім. П.Л.Шупика заявили про загрозу ліквідації 25 унікальних кафедр і скорочення співробітників через зміну системи фінансування професійного розвитку лікарів. Юрій Вдовиченко заявив, що через недофінансування з держбюджету Національній медичній академії післядипломної освіти доведеться скоротити близько 40% співробітників [14].

Трансформацію фінансування підвищення кваліфікації та впровадження фінансування БПР втілюватиметься за гібридною моделлю переходу до капітаційного фінансування, а саме з 1 квітня 2020 р. передбачити 50% коштів для підвищення кваліфікації на інституційне фінансування закладів, а 50% коштів направи-

ти на департаменти охорони здоров'я за КПКВК 2301090 для трансфертів на персоніфіковані виплати для лікарів із цільовим призначенням – БПР [15].

Висновки. До проблем післядипломної медичної освіти можна віднести: застарілу нормативно-правову базу, що її регулює; невдалі спроби реформування державного управління післядипломною медичною освітою, що не ґрунтуються на державницькому підході розвитку охорони здоров'я та не враховують багатьох важливих питань (як то: необхідність тих чи інших медичних спеціальностей, необхідність підготовки достатньої кількості висококваліфікованих медичних кадрів, забезпечення балансу між правами випускників та інтересами держави, забезпечення інтересів закладів вищої та післядипломної медичної освіти, створення зайвих перепон на шляху до лікарської професії).

Державна політика в питаннях організації післядипломної медичної освіти має ґрунтуватися на необхідності подальшого розвитку та поглиблення співпраці між закладами вищої та післядипломної медичної освіти та закладами охорони здоров'я з метою досягнення суспільно корисного результату у вигляді підвищення якості та доступності медичних послуг у державі.

Список використаної літератури

1. Авраменко Т. Державна політика щодо підвищення якості професійної підготовки медичних працівників. Державне управління людськими ресурсами у сфері охорони здоров'я в Україні : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 23 берез. 2016 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Князевича, Н. О. Васюк. – К. : ДКС-Центр, 2016. – 212 с. С. 11-14.
2. Вороненко Ю. В., Радиш Я. Ф. Право – важлива складова програми післядипломної підготовки керівників системи охорони здоров'я України. Український медичний часопис. 2006. № 6 (56). URL: <https://www.umj.com.ua/article/347/pravovazhliva-skladova-programi-pislyadiplomnoi-pidgotovki-kerivnikiv-sistemi-oxoroni-zdorovya-ukraini>.
3. Ільницька О., Катеринюк В., Катеринюк О., Хороб Н. Актуальність післядипломної освіти медичних працівників у державних закладах охорони здоров'я України. Медична освіта. 2018. № 3. С. 13-18.
4. Про затвердження Положення про спеціалізацію (інтернатуру) випускників вищих медичних і фармацевтичних закладів освіти III-IV рівня акредитації медичних факультетів університе-

- тів: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.09.1996 р. № 291. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0696-96#Text>.
5. Проект наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Положення про інтернатуру». URL: <https://www.apteka.ua/article/511373>.
 6. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
 7. Про Порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням: постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.1996 р. № 992 (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992-96-%D0%BF#Text>.
 8. Конвенція про скасування примусової праці № 105: Конвенція від 25.06.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_013#Text.
 9. Конституція України: Закон України від 28.06.1998 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
 10. Про затвердження Порядку працевлаштування випускників державних вищих медичних (фармацевтичних) закладів освіти, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 25.12.1997 р. № 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0246-98#Text>.
 11. Про затвердження Порядку надання одноразової адресної грошової допомоги випускникам вищих навчальних закладів, які здобули освіту за напрямками і спеціальностями медичного та фармацевтичного профілів: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.05.2012 р. № 390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0942-12#Text>.
 12. Про затвердження Положення про клінічну ординатуру: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.01.1998 р. № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0106-98#Text>.
 13. Проект Концепції професійного ліцензування лікарів. URL: https://moz.gov.ua/uploads/1/5589-reform_physicians_licensing_2018_06_11_clean.pdf.
 14. У Національній медакадемії післядипломної освіти ім. Шупика заявили про загрозу ліквідації 25 кафедр і скорочення співробітників через зміну системи фінансування. URL: <https://press.unian.ua/press/10902977-u-nacionalniy-medakademiji-pislyadiplomnoi-osviti-im-shupika-zayavili-pro-zagrozu-likvidacii-25-kafedr-i-skorochennya-spivrobitnikov-cherez-zminu-sistemi-finansuvannya.html>.
 15. Устінов О. В. Безперервний професійний розвиток лікарів: запропоновано новий механізм фінансування. URL: <https://www.umj.com.ua/article/170565/bezperervnij-profesijnij-rozvitok-likariv-zaproponovano-novij-mehanizm-finansuvannya>

Lysak V. Problems of state regulation of postgraduate medical education

The article, based on the analysis of the current legal framework and socio-economic relations that have developed in the state, as well as management practice, considers the main problems of state regulation of postgraduate medical education. In particular, it is established that one of the most important types of postgraduate medical education is internship – the primary specialization of doctors, which is mandatory and without which a graduate of higher medical education has no right to engage in professional activities, ie to provide medical care.

The problems of internship at this time are characterized by an outdated legal framework, which does not correspond to the current level of management and development of public relations. These regulations contain many anachronistic terms and concepts. In addition, the current reform of health care funding has not properly addressed internships. Therefore, interns of the budget form of training are not provided with budget expenditures on salaries, which as a result creates serious problems with their internship.

The issue of compulsory employment of graduates of higher medical education institutions in the budget form of post-internship education has not been finally resolved at the organizational and legal level. On the one hand, forced labor is prohibited by international law and the Constitution of Ukraine, and on the other hand, the centralized distribution of graduates should meet the needs of citizens in the organization of health care.

The efforts of the Ministry of Health of Ukraine in 2019 to reform and modernize the legal framework of the internship clearly do not take into account the most important socio-economic factors, and therefore did not find support from a wide range of medical, scientific, pedagogical and student community.

In addition, the problems of regulation of medical residency, financing of continuous professional development of medical staff, medical self-government and individual licensing of medical activity, development of appropriate incentives for professional activity in Ukraine of qualified young medical staff – graduates of higher education institutions are waiting for their solution at the administrative and legal level. postgraduate medical education.

Key words: *postgraduate medical education, internship, medical residency, continuous professional development.*

Н. В. Грабовенко

кандидат педагогічних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

В статті розглядаються питання нормативно-правового забезпечення якості загальної середньої освіти. Проаналізовано діяльність закладу освіти з точки зору правового аспекту. Визначено, що нормативно-правове забезпечення це засоби, способи і прийоми, що забезпечують як підвищення якості освіти, інновацій, ефективності та стабільності освітніх процесів, а також реалізацію намічених проєктів, планів і визначення шляхів вдосконалення особистості в освітньому процесі. Виявлено, що нормативно-правове регулювання сфери загальної середньої освіти в Україні є сукупністю правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин в сфері освіти. Формування з урахуванням європейських стандартів і міжнародного досвіду прогресивної нормативно-правової бази, в першу чергу, щодо забезпечення якості освіти є перш за все одним з основних чинників, що забезпечують реалізацію прав людини на якісну освіту. Зазначено, що до керівних органів та установ, які здійснюють в межах повноважень, забезпечення якості освіти в сфері загальної середньої освіти, відносяться центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його спеціально уповноважені територіальні органи, які проводять зовнішнє незалежне оцінювання своїх регіональних відділень, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, акредитованих професійних об'єднань, інших акредитованих юридичних осіб, які здійснюють незалежну оцінку якості освіти та освітньої діяльності закладів освіти. Автором наголошено, що Україні сформована достатня правова база яка скерована на виконання стратегічних завдань в системі якості освіти відповідних для демократичного суспільства.

Ключові слова: загальна середня освіта, нормативно-правові акти, засади забезпечення якості загальної середньої освіти.

Постановка проблеми. У період реформування системи освіти в Україні актуальним є питання щодо оптимізації діяльності загальної середньої освіти. Одним з пріоритетних напрямків реалізації принципів сучасної освітньої політики є вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери освіти та освітньої діяльності. На сьогоднішній день нормативно-правове забезпечення якості загальної середньої освіти та його відповідність законодавству на різних рівнях є об'єктом підвищеної уваги у сфері управління освітою з боку державних органів контролю та нагляду, керівників, учасників освітньої діяльності та громадськості.

У зв'язку з процесами, які відбуваються в суспільстві виникає необхідність в поліпшенні нормативно-правової бази системи загальної середньої освіти.

Аналіз останніх досліджень та публікацій Дослідженням державного управління

загальної середньої освіти займалися такі вчені та дослідники, як В. Кременець, В. Луговий, Т. Лукіна, В. Луначек, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, В. Огнев'юк, Г. Одінцова, І. Семенець-Орлова та ін.

Мета статті визначити сутність та зміст нормативно-правового забезпечення якості загальної середньої освіти.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правове забезпечення це засоби, способи і прийоми, які забезпечують підвищення якості освіти, ефективність та стабільність освітніх процесів, а також реалізацію запланованих проєктів і визначення шляхів вдосконалення особистості в освітньому процесі. Потреба у вдосконаленні нормативно-правової бази в системі загальної середньої освіти визначено радикальними змінами, які пов'язані з соціально-економічними, політичними та освітньо-прогностичними умовами в Україні.

Варто наголосити, що нормативно-правове регулювання сфери загальної середньої освіти в Україні – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин в сфері освіти. Правові норми, які здійснюють регулювання суспільних відносин формують систему з характерною для неї ієрархією рівнів, зв'язків і структури. Формування з урахуванням європейських стандартів і міжнародного досвіду прогресивної нормативно-правової бази, в першу чергу, щодо забезпечення якості освіти є перш за все одним з основних чинників, що забезпечують реалізацію прав людини на якісну освіту [1].

На думку Ю. Битяка нормативно-правове регулювання – це один з головних інструментів реалізації державної політики (як на регіональному, так і на державному рівні). Сфера державної політики в Україні традиційно охоплює систему цілей і пріоритетів розвитку країни, соціальної сфери, економіки, суспільства, сформованою державною владою [1].

Україна закріпила суспільну і державну значущість загальної середньої освіти та освіти в цілому за допомогою прийняття відповідних статей Конституції [2], а також Законів України “Про освіту” [3], “Про внесення змін до законодавчих актів з питань загальної середньої та дошкільної освіти щодо організації навчально-виховного процесу”, “Про повну загальну середню освіту” [4], та інших актів законодавства у сфері освіти і науки, міжнародних договорів України утворюють систему освітнього законодавства нормативно-правових документів.

За дотриманням законодавства у сфері освіти спостерігають управлінці, які виконують відповідні заходи контролю. В першу чергу, вони перевіряють вміст нормативно-правової бази, а потім як вона реалізується.

Основними завданнями законодавства України про загальну середню освіту є:

- управління суспільними відносинами, що виникають у процесі реалізації права людини на повну загальну середню освіту;
- забезпечення права людини на доступність та безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти;
- забезпечення необхідних умов для функціонування та розвитку системи загальної середньої освіти;
- зобов'язання громадян України на здобуття повної загальної середньої освіти;

- якість повної загальної середньої освіти та якість освітньої діяльності;
- визначення структури та змісту повної загальної середньої освіти;
- визначення органів управління у галузі загальної середньої освіти та їх повноважень;
- визначення прав та обов'язків учасників освітнього процесу;
- встановлення відповідальності за порушення законодавства України про загальну середню освіту [4].

Отже, кожному громадянину забезпечується доступність та якість повної загальної середньої освіти. Державні органи управління і установи, що здійснюють контроль якості освіти в сфері загальної середньої освіти, включають центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його спеціально уповноважені територіальні органи, які проводять зовнішнє незалежне оцінювання своїх регіональних відділень, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування, акредитовані професійні організації, інші акредитовані юридичні особи, які проводять незалежну оцінку якості освіти та освітньої діяльності освітніх установ.

Центральним галузевим органом виконавчої влади, відповідальним за розробку та реалізацію державної політики в системі загальної середньої освіти є Міністерство освіти і науки України (далі – МОН). Його повноваження та функції полягають в участі у визначенні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки, розробці програми розвитку освіти та державних стандартів освіти. Також МОН встановлює державні стандарти знань з кожного предмета, визначає мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчальних закладів, здійснює навчально-методичне керівництво, контроль за дотриманням державних стандартів освіти, державне інспектування. Окрім вищезазначених функцій міністерство забезпечує зв'язок із закладами освіти, державними органами інших країн з питань, які входять до його компетенції, розробляє умови прийому до навчальних закладів, забезпечує випуск підручників, посібників, методичної літератури, розробляє проекти положень про навчальні заклади, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, організовує атестацію педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань, здійснює

керівництво державними навчальними закладами, тощо [5, с. 53-54].

Варто відмітити, що в Україні здійснює контроль за дотриманням відповідності рівня якості у сфері загальної середньої освіти Незалежний центр оцінювання якості освіти. Це державна установа, яка здійснює зовнішнє незалежне оцінювання результатів навчання, здобутих на певному освітньому рівні, а також проводить моніторингові дослідження якості освіти.

Забезпеченню якості повної загальної освіти присвячено Розділ VI Закону України "Про повну загальну середню освіту". Законом передбачено компоненти та систему забезпечення якості загальної середньої освіти, яка включає:

- внутрішню систему забезпечення якості освіти (в закладах освіти);
- систему зовнішнього забезпечення якості освіти;
- систему забезпечення якості в діяльності органів управління та установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти [4].

Законом України "Про освіту", також, передбачена подібна система забезпечення якості освіти, проте на відміну від попереднього закону, сучасний нормативно-правовий акт розширив перелік процедур та заходів, що проводяться для забезпечення системи якості освітньої діяльності, зокрема загальної середньої освіти.

Отже, якісна загальна середня освіта відповідає за процес засвоєння учнями необхідних знань, навичок і умінь, формування поглядів та світогляду для інтелектуального, фізичного й соціального розвитку особистості для гідного існування в сучасному світі. Формування загальноприйнятих цінностей заснована на принципах гуманізму, взаємоповаги в інтересах сім'ї, суспільства і держави.

Також варто відмітити, що провідну роль у системі якості освіти в Україні покладено на професійно підготовлених кадрів. До педагогічної діяльності долучаються особи знання, уміння і навички яких відповідають критеріям державних стандартів та мають відповідну освіту та професійну підготовку у необхідній сфері. Діючим законодавством України, положенням та статутами відповідних закладів освіти визначаються професійні права й обов'язки педагогічних працівників під час їх виконання [7]. Окрім того, законодавець визначає період навчання, загальну організацію навчального процесу, права та обов'язки кожного з учасників освітнього процесу.

Варто наголосити, що якісна загальна середня освіта, зокрема, повинна відповідати вимогам державного стандарту, яким визначено компоненти і зміст освіти, встановлює державні вимоги до випускників.

Проведений аналіз дає підстави сказати, що в Україні за роки незалежності були сформовані нормативно-правові засади які сприяли розвитку та якості системи загальної середньої освіти, серед яких конституційне визначення права громадян брати участь в управлінні державними справами; у законодавчих, підзаконних актах та інших нормативно-правових документах закріплено основні права що належать освітнім спільнотам на самоврядування, сформовано нормативні засади діяльності інших колегіальних та одноособових органах освіти, нормативно закріплено права широкого кола громадськості на співпрацю та контроль за діяльністю органів влади щодо якості освітнього процесу.

Однак дослідження реального стану нормативної бази системи якістю загальної середньої освіти свідчить про необхідність більш детального вдосконалення її відповідно до сучасних вимог. Насамперед необхідною умовою є створення системи освіти, яка була б конкурентоспроможною до подібних закладів освіти ЄС, підтримувала та використовувала найкращі практики, як європейські, так і світові, з урахуванням сучасного розвитку українського суспільства, національних традицій та методів. Освіта є продуктом на ринку світових освітніх послуг. Тому, необхідно значно розширити вплив закладів освіти на створення людських ресурсів у всіх сферах соціальної діяльності, щоб створити широке коло висококваліфікованих кадрів, які відповідали б сучасним вимогам світового ринку праці.

Висновки та пропозиції. Аналізуючи нормативно-правові акти управління якістю в загальній середній освіті, можна зробити висновок, що в Україні сформована достатня правова база яка скерована на виконання стратегічних завдань в системі якості освіти відповідних для демократичного суспільства. Ця основа охоплює сфери освіти з прав людини, громадянську освіту, міжкультурну освіту та вивчення світових проблем.

Однак на шляху реформування освітнього процесу для задоволення сучасних потреб залишається ще багато питань, які потребують експертної уваги науковців, дослідників, та управлінців. Серед цих питань можемо

виділити: підготовка педагогічних працівників відповідно сучасним вимогам, забезпечення якості культурної та політичної освіти для демократичного громадянства та освіти з прав людини, формування іміджевої системи загальної середньої освіти, постійний моніторинг системи громадянської освіти та ін.

Список використаної літератури:

1. Битяк Ю. Адміністративне право України. Київ, 2005. 544 с.
2. Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Закон України "Про освіту". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
4. Закон України "Про повну загальну середню освіту". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>.
5. Бабельчук О. Система управління середньою освітою в сучасній українській державі. Запоріжжя: [б. в.], 2015 р. С. 51-57.
6. Паращенко Л. Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методології, стратегії, механізми : [монографія]. Київ, 2011. 536 с.
7. Лукіна Т. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні. Київ. 2005.
8. Закон України "Про ліцензування видів господарської діяльності" URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>.
9. Красняков Є. Державна політика в галузі освіти України в контексті реалізації освіти для демократичного громадянства і прав. URL: <http://www.viche.info/journal/2634/>.
10. Жилієв І. Особливості сучасного правового забезпечення модернізації освіти України. URL: <http://www.viche.info/journal/1304/>.
11. Нормативно-правова база Міністерства освіти та науки України. URL: <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/normativno-pravova-baza1.html>.
12. Семенець-Орлова І. Нормативно-правове забезпечення освітніх змін в Україні. *Теорія та практика державного управління*. № 3. 2017. С. 91-100.

Hrabovenko N. V. Regulatory and legal principles of quality assurance of general secondary education

The article considers the issues of regulatory and legal quality assurance of general secondary education. The activity of the educational institution is analyzed from the point of view of the legal aspect. It is determined that regulatory support is a means, methods and techniques that provide both improving the quality of education, innovation, efficiency and stability of educational processes, as well as the implementation of planned projects, plans and identifying ways to improve personality in the educational process.

It is revealed that the normative-legal regulation of the sphere of general secondary education in Ukraine is a set of legal means by means of which the legal regulation of public relations in the sphere of education is carried out. The formation of a progressive regulatory framework, taking into account European standards and international experience, primarily to ensure the quality of education is primarily one of the main factors ensuring the implementation of human rights to quality education.

It is noted that the governing bodies and institutions that carry out within the powers to ensure the quality of education in general secondary education include the central executive body for quality assurance of education and its specially authorized territorial bodies that conduct external independent evaluation of their regional offices, local state administrations and local governments, accredited professional associations, other accredited legal entities that carry out an independent assessment of the quality of education and educational activities of educational institutions.

The author emphasizes that Ukraine has a sufficient legal framework aimed at fulfilling strategic objectives in the quality of education system appropriate for a democratic society.

Key words: *general secondary education, regulations, principles of quality assurance of general secondary education.*

О. Г. Бондаренко,

доктор наук з державного управління доцент,
начальник кафедри оперативного мистецтва оперативного факультету
Національної академії Національної гвардії України

Т. С. Яровой,

к.н.держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

В статті розкрито пріоритетні напрямки державної політики у сфері державної безпеки національної економіки: забезпечення законності функціонування системи державної безпеки, підвищення конкурентоспроможності національної економіки, здійснення моніторингу впливу іноземного капіталу на розвиток окремих стратегічно важливих галузей національної економіки і небезпечного для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в таких галузях, проведення виваженої політики внутрішніх і зовнішніх запозичень, прискорення прогресивних інституціональних змін в економіці, стимулювання випереджального розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв, забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування та розвитку паливно-енергетичного комплексу, політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергопостачання, реалізація потенціалу аграрного сектору і забезпечення продовольчої безпеки, контроль за експортно-імпортною діяльністю, сприяння експортерам та зміцнення конкурентоспроможності експорту, захист вітчизняного виробника, протидія неконтрольованому відпливу національних фінансових ресурсів з країни, реформування системи залучення вітчизняних і іноземних інвестицій у національну економіку, захист українського споживача від неякісної і шкідливої продукції, формування зовнішньоекономічної безпеки. Провівши аналіз законодавчого забезпечення, функцій, керованості і контрольованості органів державного управління державною безпекою в Україні, зроблено висновок про недостатню ефективність державного управління, яка полягає в першу чергу, у не врахуванні загроз тінізації національної економіки. Для підвищення рівня адаптованості до глобальних умов світового господарства національної економіки представлено структурно-логічну модель забезпечення державної безпеки з урахуванням загроз тіншового сектору. Така модель дозволяє реалізувати комплекс стратегічних рішень із управління державною безпекою національної економіки, починаючи з визначення цілей і закінчуючи оцінкою та корекцією обраної реалізованої стратегії.

Ключові слова: державна політика, державна безпека, національна економіка, розвиток, тіншова економіка, детінізація.

Постановка проблеми. Належний стан державної безпеки національної економіки досягається здійсненням державної політики, підкріпленої системою скоординованих заходів, що спрямовуються на відвернення і нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз. Завданням державної політики у сфері державної безпеки національної економіки є: визначення позиції держави щодо безпечності економічних процесів, окреслення конкретних цілей, з'ясування пріоритетності і поступовості їх досягнення, формування системи економічних інтересів,

застосування правових і економічних важелів впливу на суб'єктів господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення економічної безпеки національної економіки, класифікації загроз та механізмів їх запобігання і ліквідації знайшли відображення у роботах Л. Абалкіна, В. Білоуса, Л. Брауна, Б. Бузана, З. Варналія, Б. Грієра, Б. Губського, А. Гуменюк, Р. Дацківа, О. Користіна, Х. Мауля, К. Мердока, Г. Пастернака-Таранушенка, Г. Пухтаєвича, В. Сенчагова, Є. Олейнікова та інших вчених.

Мета статті – обґрунтування пріоритетних напрямів державної політики у сфері державної безпеки національної економіки.

Виклад основного матеріалу. Узагальнення результатів дослідження, аналіз змісту положень Закону України «Про основи національної безпеки України», Стратегії національної безпеки України «Україна у світі, що розвивається» дозволяють нам виділити такі пріоритетні напрями державної політики у сфері державної безпеки національної економіки:

1) забезпечення законності функціонування системи державної безпеки національної економіки;

2) підвищення конкурентоспроможності національної економіки;

3) здійснення моніторингу впливу іноземного капіталу на розвиток окремих стратегічно важливих галузей національної економіки і небезпечного для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в таких галузях;

4) проведення виваженої політики внутрішніх і зовнішніх запозичень;

5) прискорення прогресивних інституціональних змін в економіці;

6) стимулювання випереджального розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв;

7) забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування та розвитку паливно-енергетичного комплексу, політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергопостачання.

8) реалізація потенціалу аграрного сектору і забезпечення продовольчої безпеки;

9) контроль за експортно-імпортною діяльністю, сприяння експортерам та зміцнення конкурентоспроможності експорту;

10) захист вітчизняного виробника;

11) протидія неконтрольованому впливу національних фінансових ресурсів з країни;

12) реформування системи залучення вітчизняних і іноземних інвестицій у національну економіку;

13) захист українського споживача від неякісної і шкідливої продукції;

14) формування зовнішньоекономічної безпеки.

Виходячи з вищеперерахованих пріоритетних напрямів державної політики у сфері державної безпеки національної економіки і необхідності їх втілення у життя ми пропонуємо:

1) Створити збалансовану систему забезпечення державної безпеки національної економіки, яка здійснюватиме моніторинг реальних та прогнозування потенційних загроз державної безпеки національної економіки, зможе розробити заходи щодо їх відвернення й нейтралізації, забезпечить ефективний захист національних соціально-економічних інтересів. На виконання даного завдання необхідно зосередити увагу органів державної влади, вчених і провідних спеціалістів. Особливу увагу слід звернути на таку вимогу до системи забезпечення державної безпеки національної економіки, як законність її функціонування. Ця законність повинна ґрунтуватись на відповідній нормативно-правовій базі, яка забезпечуватиме ефективне функціонування даної системи.

2) Одним з головних завдань забезпечення державної безпеки національної економіки є нарощування конкурентного потенціалу за рахунок національних переваг в освіті, науці, високих технологіях і перехід від експортно-сировинного до інвестиційно-інноваційного типу соціально-економічного розвитку [1-2].

Враховуючи вищевикладене, для підвищення конкурентоспроможності національної економіки із врахуванням процесів детінізації національної економіки державна політика повинна спрямовуватися на:

- структурну перебудову господарства шляхом створення нових галузей промисловості, надаючи перевагу наукомістким і капіталомістким виробничим галузям з низькою матеріало- та енергомісткістю і провівши модернізацію існуючих базових галузей промисловості;

- раціоналізацію використання наявного ресурсного потенціалу;

- зростання продуктивності праці;

- покращення інвестиційного клімату шляхом удосконалення спеціального інвестиційного законодавства, боротьби з корупцією в сфері інвестиційної діяльності, підвищення рівня захисту інтересів приватних інвесторів;

- зміцнення конкурентних позицій вітчизняних виробників на зовнішніх ринках.

3) Здійснення моніторингу впливу іноземного капіталу на розвиток окремих стратегічно важливих галузей національної економіки і небезпечного для економічної незалежності країни зростання частки іноземного капіталу в таких галузях має для України особливе значення, адже вітчизняна економіка характеризується комплексом серйозних міжгалузевих

диспропорцій і нестачею ресурсів. Моніторинг має ґрунтуватися на наявній статистичній звітності і систематичних обстеженнях стану економіки. Для цього доцільно було б:

- проводити систематичні обстеження стану економіки, при необхідності – і соціологічні обстеження, щоб враховувати суб'єктивну оцінку стану державної безпеки національної економіки, використовуючи досвід розвинутих країн;
- розробляти прогнози розвитку ситуації у сфері державної безпеки національної економіки та її складових.

4) Зовнішні запозичення України можуть стати джерелом тиску з боку країн-кредиторів та лобювання інтересів іноземних ТНК і їх закріплення в економіці країни. Тому з метою здійснення виваженої політики внутрішніх і зовнішніх запозичень необхідно:

- прискорити процес заміщення зовнішніх запозичень внутрішніми, адже внутрішній ринок характеризується значною ємністю, а запозичення на ньому є менш обтяжливими, ніж на зовнішньому ринку;
- спрямувати більшу частину запозичень на підтримку стратегічних галузей, в реальний сектор економіки та на підтримку інноваційних процесів.

5) Для прискорення прогресивних інституціональних змін в економіці необхідно поліпшити підприємницький та соціальний клімат у суспільстві і сформувати суспільне сприйняття здійснюваних економічних реформ. Досягненню цієї мети сприятимуть:

- формування економічного патріотизму і почуття громадянського обов'язку без яких неможливо мобілізувати зусилля суспільства і держави на створення високоефективної національної економіки та забезпечення її економічної безпеки;
- гарантування державою прав власності, дотримання господарського законодавства, прав та безпеки працюючих, безпеки життєдіяльності та споживання;
- мотивація бізнесу до зростання та зменшення кількості регуляторних документів.

6) Для стимулювання випереджального розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв Україна потребує масштабного залучення ідей модернізації виробництва. Економіка України належить до 3-4 технологічного укладу, в той час, як економіка провідних країн світу вже перейшла до 6-7 технологічного укладу і кожні 7-10 років з'являється новий рівень технологічного укладу.

7) Винятково важливе значення має забезпечення енергетичної безпеки України, як однієї із складових економічної безпеки національної економіки. Енергетична галузь одночасно має і серйозні виклики в енергетичній сфері, і невикористаний потенціал.

8) Враховувати, що в умовах відкритості національної економіки світові тенденції щодо збільшення дефіциту продовольства і зростання цін можуть розглядатися як виклики продовольчої безпеки України.

9) Застосовувати нові принципи підтримки національних виробників на основі апробованих у світовій практиці механізмів розвитку та захисту внутрішнього ринку [2]. У цьому контексті пріоритетними завданнями державної політики у сфері державної безпеки є:

- посилення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, протидія проявам несумлінної конкуренції та монополізації ринків;
- впровадження системи безперешкодного поширення доступної інформації щодо прогнозів та оцінок кон'юнктури на товарних ринках, показників якості продукції;
- посилення торговельно-економічних зв'язків між виробництвом і споживанням та зменшення посередницької складової у роздрібній ціні товару;
- запровадження довгострокових параметрів тарифного регулювання для суб'єктів природних монополій;
- спрощення процедур для виходу на ринок нових товарів і послуг (перш за все тих, що користуються попитом у населення і мають високу інвестиційну привабливість);
- боротьба із контрабандним імпортом, реалізацією небезпечної та контрафактної продукції через внесення змін до Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» і запровадження європейської моделі контролю якості харчової продукції;
- посилення конкуренції торговельних мереж, сприяння розвитку кооперативних, муніципальних та соціальних форм торгівлі;
- збільшення державних закупівель продуктів і матеріалів за державними інвестиційно-інфраструктурними програмами (оновлення магістральних комунікацій, соціальне житло тощо);
- обмеження втручання органів державної влади у поточну діяльність суб'єктів господарювання, попередження господарських конфліктів і захист угод на внутрішньому ринку.

10) На даний момент український експорт характеризується значною питомою вагою продукції сировинної спрямованості та низьким рівнем доданої вартості, що призводить до виснаження ресурсної бази країни і підвищує ступінь чутливості її економіки до дії різних екзогенних факторів, а також змін цінової кон'юнктури [5].

11) Відплив національних фінансових ресурсів поза межі вітчизняної економіки звужує її фінансовий потенціал та, відповідно, стримує економічне зростання, модернізацію виробництва і розвиток соціальної сфери. Дослідники даної проблеми відзначають недостатньо дієві важелі державного регулювання фінансових ринків та зовнішньоекономічної діяльності в Україні, що створює умови для прихо-

ваного відпливу ресурсів за межі національної фінансової системи. При цьому, навіть повернення цих капіталів в Україну у вигляді кредитів, прямих або портфельних інвестицій не відновлює фінансовий потенціал країни повною мірою, оскільки такі процеси часто супроводжуються втратами бюджету через використання схем оптимізації оподаткування та пов'язані з формуванням додаткових зовнішніх зобов'язань у вигляді витрат на обслуговування боргу та дивідендів [6].

Для підвищення рівня адаптованості до глобальних умов світового господарства національної економіки ми пропонуємо структурно-логічну модель забезпечення державної безпеки національної економіки з урахуванням

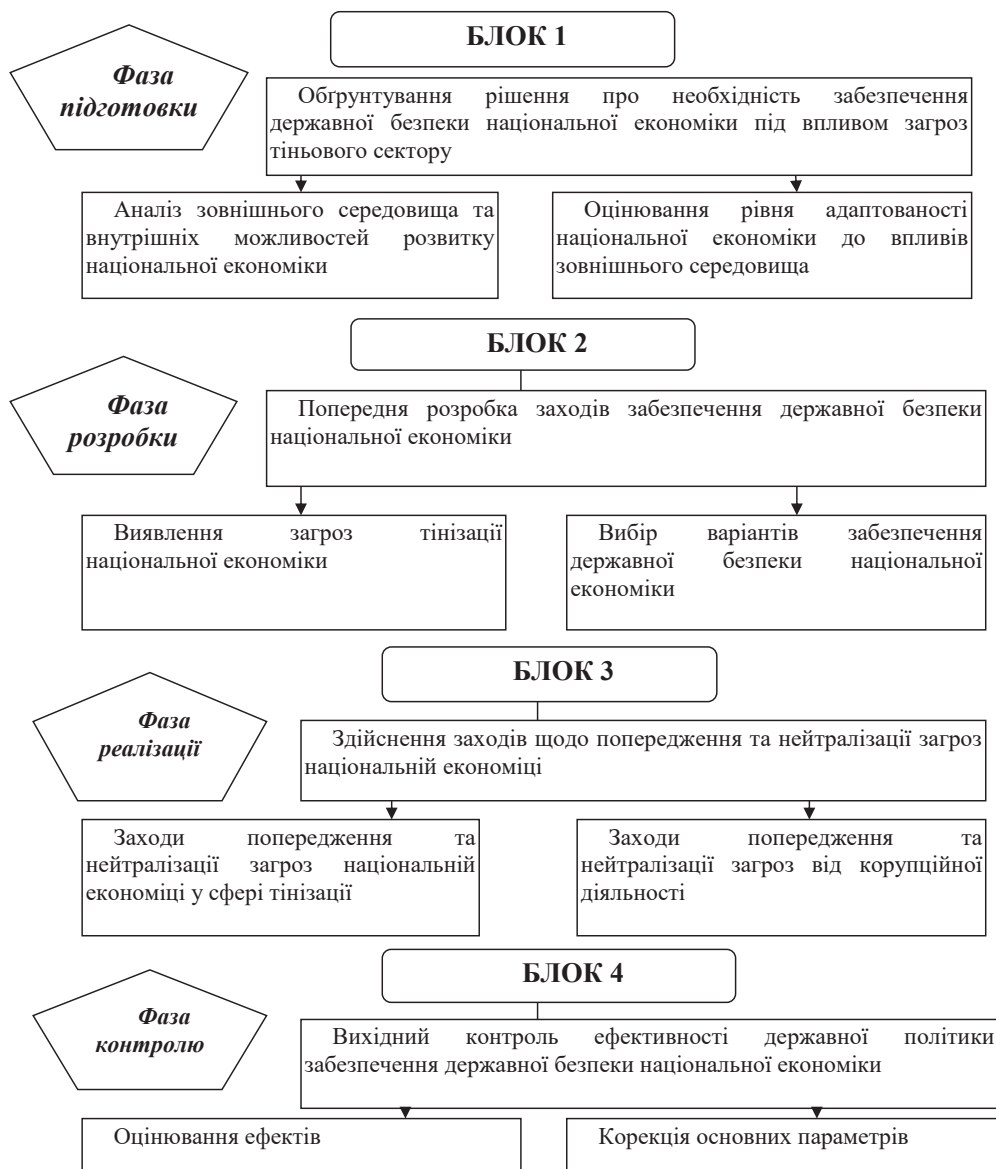


Рис. 1. Структурно-логічна модель забезпечення державної безпеки національної економіки

Джерело: розроблено авторами

загроз тіньового сектору (рис.1). Така модель дозволяє реалізувати комплекс стратегічних рішень із управління державною безпекою національної економіки, починаючи з визначення цілей і закінчуючи оцінкою та корекцією обраної реалізованої стратегії. Доцільно управління державною безпекою національної економіки почати з фази підготовки, на якій обґрунтовується необхідність забезпечення державної безпеки національної економіки під впливом загроз тіньового сектору на основі аналізу зовнішнього середовища та внутрішніх можливостей розвитку національної економіки.

Друга фаза передбачає розробку заходів забезпечення державної безпеки національної економіки. Для цього необхідно виявити загрози тінізації національної економіки і вибрати варіанти забезпечення державної безпеки.

На фазі реалізації відбувається здійснення заходів щодо попередження та усунення загроз державній безпеці від діяльності тіньового сектору. Контроль повинен проводитися оперативно, оскільки корекція процесів, які відбуваються під впливом проведення політики забезпечення державної безпеки, може ефективно вплинути на хід реалізації лише за умови узгодженості і злагодженості дій органів управління.

Висновки. Враховуючи вищеперераховані пріоритетні напрями державної політики у сфері державної безпеки і необхідності їх впровадження в економіку України, нами запропоновано:

- створити збалансовану систему забезпечення державної безпеки, яка здійснюватиме моніторинг реальних та прогнозування потенційних загроз державній безпеці, зможе розробити заходи щодо їх відвернення й нейтралізації, забезпечить ефективний захист національних економічних інтересів;
- збільшити нарощування конкурентного потенціалу за рахунок національних переваг в освіті, науці, високих технологіях і перехід від експортно-сировинного до інвестиційно-інноваційного типу соціально-економічного розвитку;
- здійснювати моніторинг впливу іноземного капіталу на розвиток окремих стратегічно важливих галузей національної економіки і небезпечного для економічної незалежності країни зростання частки іноземного капіталу в таких галузях за допомогою статистичної звітності і систематичних обстеженнях стану економіки;
- проводити виважену політику внутрішніх і зовнішніх запозичень через заміщення зовнішніх запозичень внутрішніми і спрямування біль-

шої частини запозичень на підтримку стратегічних галузей, в реальний сектор економіки та на підтримку інноваційних процесів;

- забезпечити енергетичну безпеку України через диверсифікацію постачання енергоносіїв, перешкоджання монополізації стратегічно важливої енергетичної галузі, запровадження державної політики підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів і активізації енергозбереження тощо;

- забезпечити продовольчу безпеку завдяки реформуванню аграрного сектору і недопущенню монополізації сільськогосподарського виробництва;

- застосовувати нові принципи підтримки національних виробників на основі апробованих у світовій практиці механізмів розвитку та захисту внутрішнього ринку;

- підтримати експортну активність та конкурентоспроможність українських підприємств;

- розробити дієві важелі державного регулювання фінансових ринків та зовнішньоекономічної діяльності в Україні, які перешкоджатимуть прихованому впливу ресурсів за межі національної фінансової системи;

- посилити контроль за якістю та безпекою продукції, її відповідністю національним та міжнародним стандартам;

- забезпечити зовнішньоекономічну безпеку, будучи активним суб'єктом міжнародної економічної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. К. : НІСД, 2010. 288 с.
2. Петричко М.М. оцінка рівня бюджетної безпеки України: проблеми та шляхи вирішення. Економічний простір. 2015. № 97. С. 140–148.
3. Мерніков Г. Формування політики України у сфері національної безпеки: контроль процесу громадськими інститутами. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/12.htm>
4. Ситник Г.П. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України: навч. посіб. / Г.П. Ситник, В.М. Олуйко. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. 236 с.
5. Шевцов А., Мерніков Г. Формування та реалізація державної політики у сфері національної безпеки у країнах-членах ЄС. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Julii08/13.htm>
6. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: Вибр. наук. праці / О. С. Власюк. К. : НІСД, 2016. 528 с.

O. Bondarenko, T. Yarovoy. Priority directions of state policy in the field of state security of the national economy

The article reveals the priority areas of state policy in the field of state security of the national economy: ensuring the legitimacy of the state security system, increasing the competitiveness of the national economy, monitoring the impact of foreign capital on the development of certain strategically important sectors of the national economy. such areas, conducting a balanced policy of internal and external borrowing, accelerating progressive institutional changes in the economy, stimulating the advanced development of high-tech industries, energy security through sustainable operation and development of the fuel and energy complex, energy conservation policy and diversification of energy sources. and food security, control of export-import activities, assistance to exporters and strengthening competitiveness of exports, protection of domestic producers, counteraction to uncontrolled outflow of national financial resources from the country, reforming the system of attracting domestic and foreign investments in the national economy, protection of Ukrainian consumers from low-quality and harmful products, formation of foreign economic security. After analyzing the legislative support, functions, manageability and controllability of public administration in Ukraine, it was concluded that the inefficiency of public administration, which is primarily in the absence of threats to the shadowing of the national economy. To increase the level of adaptability to the global conditions of the world economy, the national economy presents a structural and logical model of state security, taking into account the threats of the shadow sector. This model allows you to implement a set of strategic decisions on the management of national security of the national economy, starting with the definition of goals and ending with the evaluation and correction of the selected implemented strategy. This model allows you to implement a set of strategic decisions for the management of national security of the national economy, starting with the definition of goals and ending with the evaluation and correction of the selected implemented strategy. It is advisable to start managing the national security of the national economy from the preparation phase, which substantiates the need to ensure national security of the national economy under the influence of threats from the shadow sector based on analysis of the external environment and internal opportunities for national economy development.

Key words: state policy, state security, national economy, development, shadow economy, de-shadowing.

М. М. Гурськийаспірант кафедри публічного управління
та менеджменту організацій
Чернігівського національного
технологічного університету

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ ЗА РОЗВИТКОМ АГРАРНОГО СЕКТОРУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

У статті запропоновано рекомендації органам місцевого самоврядування щодо підвищення ефективності розвитку та контролю аграрного сектору. Доведено, що роль регіонів необхідно посилювати в сучасних умовах. З врахуванням наявного природного, ресурсного, виробничого потенціалу, демографічної ситуації та необхідності структурної перебудови економіки регіонів визначаються основні напрямки розвитку на перспективний період, а саме: розбудова інфраструктури сіл, покращення благоустрою та екологічного стану сільської місцевості; збільшення ефективності виробництва продукції рослинництва і тваринництва; зростання рівня зайнятості сільського населення, розширення сфери докладання праці на селі, створення нових робочих місць; підвищення якості трудових ресурсів сільських територій; підвищення рівня доходів сільського населення; збільшення частки органічної продукції у загальному обсязі валової продукції сільського господарства області; збільшення кількості особистих селянських господарств, ферм сімейного типу та їх доходів; додаткові надходження до місцевих бюджетів від підприємницької діяльності населення; забезпечення ефективного розвитку та збереження профільних галузей регіону а саме: сільського господарства, харчової і легкої промисловості, лісового господарства, машинобудування, видобутку та переробки корисних копалин; подальша інтенсифікація та удосконалення спеціалізації, переспеціалізація сільськогосподарського виробництва, підвищення його економічної ефективності, зміцнення матеріально-технічної бази переробних галузей; прискорений розвиток соціальної та виробничої інфраструктури. Відсутність врахування проблем регіонів України протягом тривалого часу жорстко централізованого галузевого управління призвела до ігнорування регіонально-цільових підходів у розміщенні, функціонуванні та розвитку продуктивних сил, накопичення соціальних, економічних та екологічних проблем. Виявлено, що головною причиною виїзду сільського населення за межі області є недостатній рівень промислового розвитку малих міст, відсутність в них вільних робочих місць, великі труднощі з одержанням житла і слабкий розвиток соціально-побутової інфраструктури.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, аграрний сектор, сільськогосподарські підприємства, продукти рослинництва, сільське населення.

Постановка проблеми. Україна має 41,8 млн га сільськогосподарських угідь це близько 69 % від всього фонду земель а частка продукції аграрного сектору економіки в зовнішньому торгівельному обороті країни становить близько 19,7%). Сільське господарство в період кризи може бути стабільно прибутковим та здатне забезпечити розвиток економіки. Для нашої держави в якій 90 % площ становлять сільські території на яких проживає близько третини населення це можливість розвитку цих територій, робочі місця та збільшення ВВП. Через диспаритет цін на продукцію промисловості, що споживається у сільському господар-

стві для виробництва продукції та цін на готову сільгосппродукцію відбувається «з'їдання» коштів та в свою чергу приводить до обмеження ресурсів для розвитку сільського господарства. Повільний розвиток сільських територій спричиняє відтік активного населення на даний час 41% жителів сіл це пенсіонери. Відсутність дієвого контролю та регулювання призводить до занепаду цілих районів та областей. Розвиток сільських територій на пряму залежить від якості регулювання фінансовим та трудовим потенціалом та забезпеченням умов для його збереження, відтворення та ефективного використання. На даний час переважна більшість

земель сільськогосподарського призначення сконцентрована в руках агрохолдингів, які активно пропагандують посів технічних культур кукурудзи, соняшник, сої, рапсу які виснажують землі та фактично не потребують первинної переробки на місці, зразу доправляються в порти та елеватори з подальшим вивозом за кордон. Вирощування та обробіток вищезазначених технічних культур потребує лише високо-технологічну техніку та незначну кількість механізаторів. Тобто місцеве сільське населення для виробництва продукції не залучається, що приводить до відсутності робочих місць їх виїзду та позбавляє можливості розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В основі дослідження є проблематика з питань реалізації державного регулювання в аграрному секторі економіки України, який здійснювали О. Бичков, А. Неруш, С. Гузовантій, Г. Пісна та інші.

Мета статті. Виявити проблеми та розробити рекомендації органам місцевого самоврядування щодо конкретних механізмів державного контролю підтримки та розвитку аграрного сектору України.

Виклад основного матеріалу. Функціонування економіки країни не може бути ефективним без проведення глибоко продуманої, стабільної і передбачуваної регіональної політики, направленої на розвиток продуктивних сил регіонів, використання їх ресурсного потенціалу. Головна мета такої діяльності – підвищення життєвого рівня населення, покращення екологічної ситуації, будівництво заможної і шанованої у світі Української держави [1]

Доведено, що роль регіонів необхідно посилювати. З врахуванням наявного природного, ресурсного, виробничого потенціалу, демографічної ситуації та необхідності структурної перебудови економіки регіонів визначаються основні напрямки розвитку їх продуктивних сил на перспективний період:

- забезпечення ефективного розвитку профільних галузей регіону- сільського господарства, харчової і легкої промисловості, лісового господарства, машинобудування, видобутку та переробки корисних копалин;
- подальша інтенсифікація та удосконалення спеціалізації, переспеціалізація сільськогосподарського виробництва, підвищення його економічної ефективності, зміцнення матеріально-технічної бази переробних галузей;
- прискорений розвиток соціальної та виробничої інфраструктури.

Державне регулювання розвитку економіки буде здійснюватись за допомогою таких інструментів, як державні регіональні програми, формування різних типів вільних економічних зон, застосування бюджетного регулювання, пільгове кредитування, оподаткування, державне інвестування, створення спеціальних фондів для фінансування програм [2].

Відсутність врахування проблем регіонів України протягом тривалого часу жорстко централізованого галузевого управління призвела до ігнорування регіонально-цільових підходів у розміщенні, функціонуванні та розвитку продуктивних сил, накопичення соціальних, економічних та екологічних проблем.

Як засвідчують дані минулих років в загальному зменшенні сільського населення понад 50 відсотків складав механічний відплив його за межі області.

В останні роки найбільша кількість мігрантів осідала в місті Києві та Київській області, а також у інші області країни.. Потяг мігрантів у ці регіони викликаний більш високою заробітною платою, кращими умовами торгівельного та побутового обслуговування, вирішенням житлових проблем.

Основу мігруючого населення становлять особи працездатного віку [3]. Головною причиною виїзду сільського населення за межі області є недостатній рівень промислового розвитку малих міст, відсутність в них вільних робочих місць, великі труднощі з одержанням житла і слабкий розвиток соціально-побутової інфраструктури (табл. 1).

Проведеними обстеженнями причин виїзду мешканців з сільської місцевості наступні:

- бажання одержати спеціальність у місті;
- прагнення продовжити навчання;
- не знайшлось у селі роботи по душі;
- не влаштували умови проведення культурного відпочинку;
- не задовільняє побутове, торгівельне, медичне обслуговування.

Також вагомою причиною відпливу молоді з сільської місцевості є орієнтація батьками дітей на виїзд із села (сімейна профорієнтація).

Значне відставання в умовах праці і особливо в соціальній перебудові села продовжує і зараз відігравати важливу роль у виїзді населення з сільської місцевості [4].

У занедбаному стані в області дороги. З метою сприяння розвитку фермерства необхідно відродити закриті села шляхом організації в них фермерських господарств [5].

Таблиця 1

**Динаміка наявного сільського та міського населення Чернігівської області
(за станом на 1 січня, тис. чол.)**

	1959р	1970р	1979р	1989р	2002р	2011р	2020р
Усього осіб в області	1572,7	1559,9	1501,9	1415,9	1245,3	1098,2	1033,4
Міське населення	352,8	539,9	665,6	756,1	727,2	689,3	669,3
Сільське населення	1219,9	1020,0	836,3	659,8	518,1	408,9	364,1
Відсотків міського населення до загальної	22,4	34,6	44,3	53,4	58,4	62,8	64,8
Відсотків сільського населення до загальної	77,6	65,4	55,7	46,6	41,6	37,2	35,2

*Джерело: [3]

У комплексі заходів важливе місце повинно займати вдосконалення оплати праці в сільському господарстві, врахування дифіцитності і стажу роботи.

Територіальна відокремленість особових та матеріально-речових елементів продуктивних сил області зумовлює таку форму їх поєднання як маятникова міграція, тобто систематичне переміщення населення від місця проживання до місця зайнятості [1].

По природній родючості землі область (в бальній оцінці 52 бали) одна із самих низькопродуктивних на Україні, чорноземні ґрунти займають лише ¼ частину ріллі.

У межах Полісся переважають дерново-підзолисті ґрунти, на півдні- чорноземи. В області

розповсюджені також сірі, світло-сірі, опідзолені і торф'яно-болотні ґрунти.

В останній час фонд земель сільськогосподарського призначення підлягає значній деградації. Ґрунти поступово втрачають гумус. В деякій мірі це зниження є наслідком загальної ситуації в державі і регіоні. На поля вивозиться менше органічних добрив. Це пов'язано як з загальним їх зменшенням, тому що поголів'я тварин, особливо великої рогатої худоби в сільськогосподарських підприємствах падає [2].

Така тенденція у структурі сільськогосподарських угідь свідчить про зменшення площ угідь які використовуються для заготівлі кормів та випасання худоби (рис. 1).



Рис. 1. Динаміка посівних площ під сільськогосподарськими культурами Чернігівської області за останні 20 років

Джерело: [3, с. 211]

Як проілюстровано на діаграмах посівні площі під зерновими культурами за 20 останніх років збільшились та перетнули позначку у 50%, аналогічно зростання відбулось і по технічним культурам або майже у шість разів.

Разом з тим площі під овочами та картоплею зменшились на 40%, а під кормовими культурами на 79%.

Отже як видно з наведеної діаграми виробництво зернових культур в області збільшилось у 6.5 разів. Безперечно зернове господарство України є стратегічною і найбільш ефективною галуззю народного господарства. Зерно і вироблені з нього продукти завжди були і надалі будуть ліквідними. Населення найбільш сприймає і найнегативніше реагує на нестачу хлібопродуктів або підвищення цін на них.

Природно-кліматичні умови та родючі землі сприяють вирощуванню всіх зернових культур і дозволяють отримувати високоякісне продовольче зерно.

Ще більш стрімкий ріст валового збору у 95 разів спостерігається по соняшнику. Це пояснюється, насамперед, сприятливими ґрунтово-кліматичними умовами для вирощування даної культури та низькою собівартістю оброб-

ки землі. Україна посідає перше місце в світі по виробництву даної культури.

Водночас майже незмінне виробництво овочів і картоплі. Ефективність функціонування овочівництва та переробної галузі як єдиної системи значною мірою стримується внаслідок порушення партнерських відносин між сільськогосподарськими товаровиробниками, переробними та торговельними підприємствами. Прибутковість у ланцюзі «виробництво – переробка – реалізація» досягається шляхом збитковості виробничої ланки та спекулятивного ціноутворення в системі оптової та роздрібної торгівлі.

Розвиток тваринництва має для регіону першочергове значення, оскільки дана галузь більшою мірою визначає рівень продовольчої безпеки, ніж рослинництво (адже передбачає забезпеченість населення ключовими продуктами харчування – молоком, м'ясом та яйцями). Також стан розвитку тваринницької галузі тісно ув'язується із вирішення проблеми зайнятості на селі – тваринницька галузь є більш трудомісткою та формує значну кількість робочих місць, тоді як робота в галузі рослинництва є сезонною і переважно короткотерміновою. Враховуючи це, галузь тваринництва є більш

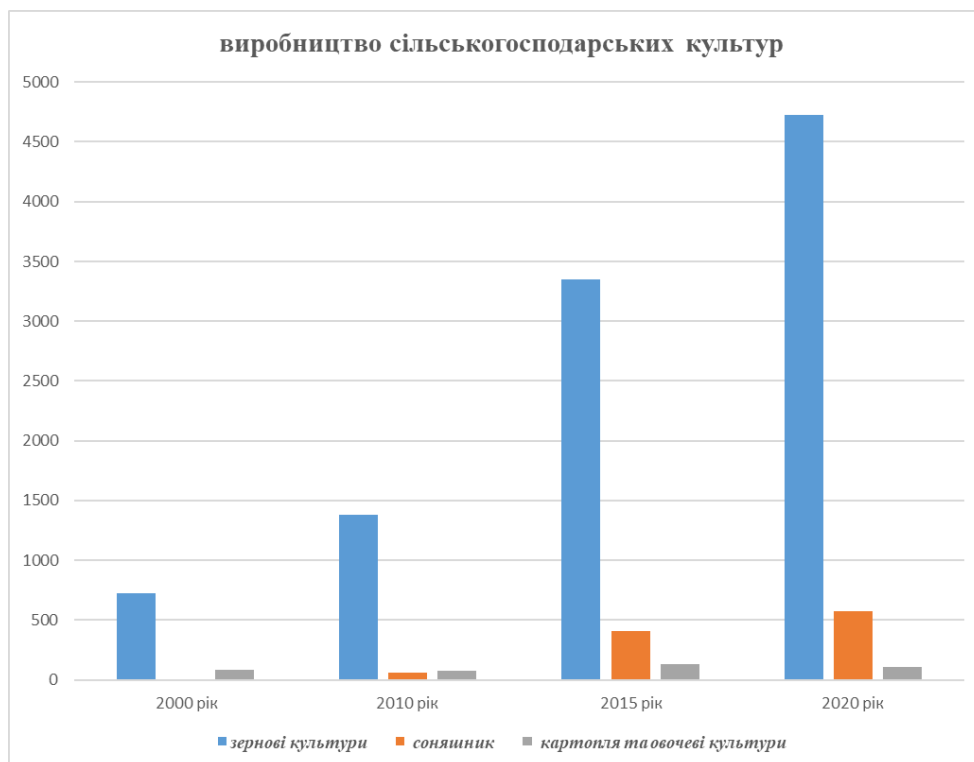


Рис. 2. Виробництво сільськогосподарських культур підприємствами на території Чернігівської області (тис. т)

Джерело: [5]

важливою для регіонів, ніж рослинницька, зважаючи на її соціальну значимість та враховуючи наявний стан розвитку (переважання у валовій продукції тваринництва господарств населення, що застосовують застарілі технології та не гарантують належну безпечність продукції).

Колись, в далекі часи, відомий був край чернігівський як зона інтенсивного розвитку м'ясного скотарства. Це тут, у вологому поліському кліматі, на заливних луках Десни і багатьох інших річок та водоймах при порівняно м'яких та теплих зимах на соковитих травах вирощувались і гоном рухались до Москви та Санкт-Петербурга величезні гурти великої рогатої худоби. Була відпрацьована ціла система забезпечення їх харчуванням у дорозі, збереження живої ваги тварин. Чернігівську яловичину знали кращі двори двох російських столиць, та не тільки них.

Стабілізацію галузі, а потім і нарощування обсягів виробництва продукції можливо здійснити за рахунок переведення господарств на інтенсивний шлях розвитку, основою якого повинно стати гарантоване забезпечення тваринництва високоякісними кормами, поліпшення селекційно-племінної справи, впровадження прогресивних технологій виробництва, раціональних форм організації та оплати праці, а також економічних стимулів з боку держави для її рентабельного ведення.

Для організації ведення племінної справи необхідно створити сучасну лабораторію спермобанками і відповідним обладнанням, побудувати додаткові навіси для цілорічного утримання худоби з годівницями та автопоїлками

з електрообігрівом, вигульні майданчики з культурними пасовищами, силососховище, сіношховище, вагове господарство, гноєсховище, тощо (рис. 3).

Як видно з наведеної діаграми виробництво мяса зменшується, одночас по молоку спостерігається повільне зростання з 198,5 тис. тон у 2000 році до 245,1 тис. тон у 2020 році або 123%.

Зростання виробництва молока спостерігається на тлі значного зменшення поголів'я. Таке протиріччя може пояснюватись лише збільшенням продуктивності худоби (рис. 4).

Отже продуктивність худоби як середньорічний удій молока з корови за двадцять останніх років зріс майже у чотири рази з 1469 кілограм у 2000 році до 5958 кілограм у 2020 році.

Збільшення продуктивності худоби досягається наступними заходами. Здорова конкуренція між провідними господарствами дає добрі результати в питаннях залучення інвестицій у розвиток галузі, впровадження новітніх технологій утримання худоби. З усіх чинників зовнішнього середовища, що впливають на рівень продуктивності тварин і птиці, найбільше має їх годівля, рівень впливу якої становить 50-60 %. Досягнення прогресивних технологій кормовиробництва і раціональних форм організації праці. Збалансований раціон може складатися з 15 % соковитих, 5 % коренеплодів, 20 % сіна й інших грубих, 35 % зелених і 25 % концентрованих кормів. У зв'язку з цим кожна кормова одиниця повинна мати не менше 110 г перетравного протеїну [6].

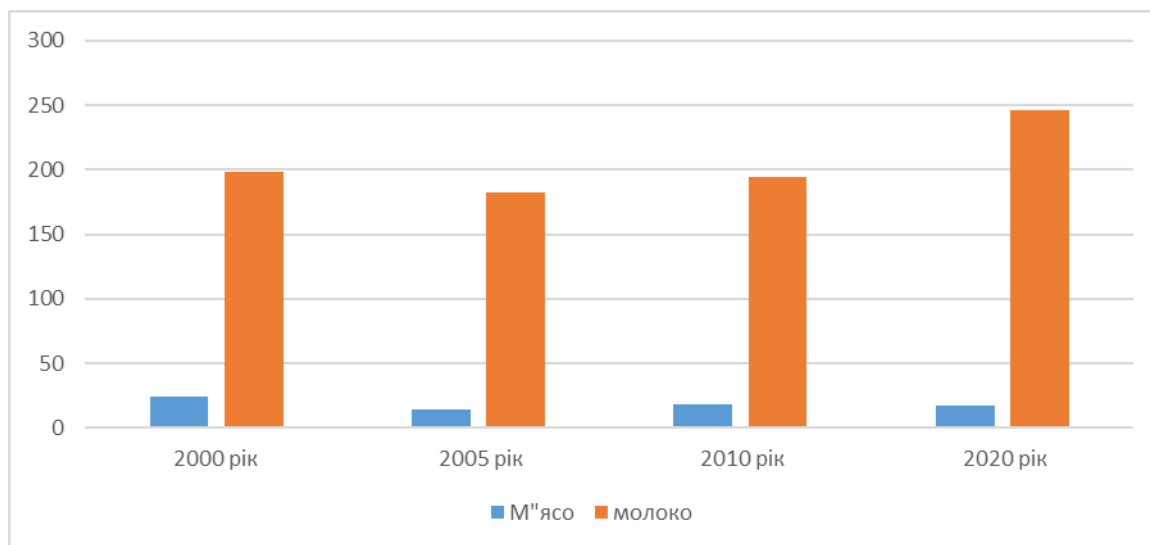


Рис. 3. Динаміка виробництва продукції тваринництва у господарствах області (тис. т)



Рис. 4. Продуктивність сільськогосподарських тварин по господарствах області (кілограм з однієї корови)

Також важливо впроваджувати раціональну систему відтворення стада, поліпшення його породного складу та ліквідація яловості корів. Продуктивність молочного стада можна досягти і внаслідок планування рівномірності отелень. Неабияке значення у підвищенні ефективності скотарства мають концентрація та спеціалізація виробництва. Вони сприяють застосуванню індустріальних методів виробництва і впровадженню прогресивних технологій. Широка індустріалізація тваринництва на основі машинної технології з високим рівнем комплексної механізації й автоматизації всіх виробничих процесів не лише сприяє збільшенню виробництва продукції та підвищенню економічної ефективності галузі, а й поліпшенню умов праці.

Висновки. Відсутність дієвого контролю з боку держави та місцевого органу так і громадськості призводить до втрати не тільки грошових коштів, а й людського потенціалу тобто зменшення кількості сільського населення що в свою підриває основи економіки та державності. Тільки первина а краще глибока переробка може зупинити відтоки людей, може збільшити надходження в місцеві бюджети а це дасть змогу більше робити на місцях и для певного регіону. Коли суспільство побачить дієві механізми контролю за ресурсами та бюджетними коштами тоді вони залишаться та примножать здобутки реальною роботою та справами а це наша економічна безпека і незалежність та можливість вийти на належний рівень

в європейській спільноті. Враховуючи вищевикладене функціонування економіки країни не може бути ефективним без проведення глибоко продуманої, стабільної і передбачуваної регіональної політики, направленої на розвиток продуктивних сил регіонів, використання їх ресурсного потенціалу. Головна мета такої діяльності – підвищення життєвого рівня населення, покращення екологічної ситуації, будівництво заможної і шанованої у світі Української держави.

Список використаної літератури:

1. Воротін В.Є. Формування системи державного регулювання національної економіки в умовах глобальних ринкових трансформацій : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управління при Президентові України. К., 2003. 36 с.
2. Араніч В.І., Зоря О.П., Пісоцький А.А. Необхідність і значення економічного регулювання аграрного виробництва. *Вісник Полтавської державної аграрної академії*. 2012. № 1. С. 140-142.
3. Волков І.А. Роль державного регулювання економіки АПК у розвитку мотивації аграрної праці. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского*. 2010. №3. С.81-87.
4. Шийка Ю.Б. Організаційно-економічні особливості державної підтримки аграрного сектору економіки. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету*. 2013. № 1. С. 329-336.
5. Ціхановська В.М. Державне регулювання агропродовольчих ринків в умовах глобалізації.

Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки. 2011. № 2(53). С. 97-102.

6. Батигіна О.М. Особливості правового регулювання саморегулювних організацій оптових ринків

сільськогосподарської продукції в Україні. Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права. Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. С. 75-77.

Hurskyi M. M. Directions of improving the mechanism of control over the development of the agricultural sector of the regions of Ukraine

The article offers recommendations to local governments to increase the efficiency of development and control of the agricultural sector. It is proved that the role of regions needs to be strengthened in modern conditions. Taking into account the available natural, resource, production potential, demographic situation and the need for restructuring the economy of the regions, the main directions of development for the future are determined, namely: development of rural infrastructure, improvement of rural development and ecological condition; increasing the efficiency of crop and livestock production; increasing the level of employment of the rural population, expanding the scope of employment in rural areas, creating new jobs; improving the quality of labor resources in rural areas; increasing the level of income of the rural population; increasing the share of organic products in the total gross agricultural output of the region; increase in the number of private farms, family-type farms and their income; additional revenues to local budgets from business activities of the population; ensuring the effective development and preservation of relevant industries in the region, namely: agriculture, food and light industry, forestry, engineering, mining and processing of minerals; further intensification and improvement of specialization, re-specialization of agricultural production, increase of its economic efficiency, strengthening of material and technical base of processing branches; accelerated development of social and production infrastructure. The lack of consideration of the problems of the regions of Ukraine for a long time strictly centralized sectoral management has led to ignoring the regional-targeted approaches to the location, functioning and development of productive forces, the accumulation of social, economic and environmental problems. It was found that the main reason for the rural population to leave the region is the insufficient level of industrial development of small towns, lack of vacancies, great difficulties in obtaining housing and weak development of social infrastructure.

Key words: public administration, state regulation, agricultural sector, agricultural enterprises, crop products, rural population.

О. В. Мошенець

Народний депутат України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН ТА НАПРЯМИ ЙОГО АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано міжнародний досвід реалізації державної політики детінізації економічних відносин та доведено необхідність: розробки комплексної державної політики детінізації економічних відносин із ідентифікованою сукупністю державних, політико-правових, соціально-економічних, юридичних заходів; формування спеціалізованої служби детінізації економічних відносин, незалежної від загальнодержавних гілок влади, яка б контролювала безпосередньо результати діяльності державних органів на різних управлінських рівнях; підтримка діяльності незалежного судочинства, як це було зроблено у системах правоохоронної діяльності ряду країн світу: Італії, США, Англії або Франції. Проводячи узагальнення практики щодо реформування, орієнтованого на детінізацію економічних відносин, можна виокремити сукупність обов'язкових передумов для реалізації стратегічного плану дій в нашій країні: наявність компетентних урядових й неурядових експертів; політична воля вищого керівництва в державі; команди, спроможної це запроваджувати по вертикалі; різні громадської підтримки. У свою чергу, щоб покращити рівень спроможності України у детінізації економічних відносин, варто орієнтуватись на об'єднання таких компонентів. Представлені напрямки адаптації міжнародного досвіду детінізації економічних відносин в Україні: сприяти забезпеченню чесного й відповідального управління, що активізуватиме внесення справедливих податків, пільг й субсидій; стрімке бажання підвищити рівень незалежності судочинства; регламентувати суворий нагляд за дотриманням високих етичних стандартів для різних посадовців; залучення громадськості до детінізації економічних відносин; забезпечувати громадськість необхідною інформацією про суспільно-економічні процеси в державі; надати високий соціальний захист для держслужбовців; обмеження свобод для офшорного бізнесу; налагодження системи відповідальності за понесені злочини; прозорість власності; проведення диференціації штрафів; проведення зміни культури бізнес-середовища; розробка стратегії, відповідних механізмів та засобів модернізації державної політики у досліджуваній сфері; становлення інституціональної й організаційно-економічної інфраструктури забезпечення детінізації економічних відносин.

Ключові слова: детінізація, економічні відносини, громадськість, державна політика, корупція.

Постановка проблеми. В умовах стрімкої глобалізації національних економічних відносин проблему забезпечення детінізації вирішують не тільки на загальнодержавному, а й міжнародному рівнях. Підтвердженням такого є ефективне функціонування різних міжнародних організацій діяльність яких спрямована на боротьбу із корупцією, різного роду організованої злочинності, адаптація до вітчизняних реалій міжнародних стандартів, нормативних й рекомендаційних документів щодо детінізації економічних відносин. Водночас ефективну державну політику детінізації економічних відносин може бути забезпечено тільки за наявності надійних механізмів державної політики деті-

нізації економічних відносин, які функціонують на загальноприйнятих міжнародних стандартах [1] із урахуванням як міжнародного досвіду, так й вітчизняних особливостей кожної країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найвагоміший внесок у розробку наукових підходів до детінізації економічних відносин здійснено такими вітчизняними й світовими дослідниками, як: О. Барановський, Ф. Бретт, Д. Буркальцева, З. Варналій, В. Вишневецька, Дж. Гросман, О. Дяченко, І. Мазур, В. Мандибура, В. Ребкало, Т. Рейтер, Дж. Робінсон, Г. Рябцев, Р. Седдіг, М. Флейчук та іншими.

Мета статті полягає в аналізі міжнародного досвіду детінізації економічних відно-

син та представленні напрямів його адаптації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Серед практичних заходів детінізації економічних відносин в більшості країнах світу є перш за все фінансові механізми контролю за отриманими доходами різного протиправного походження. У Німеччині запроваджено обов'язкове декларування всіх розрахунків із відповідними нерезидентами; відповідно в Італії урядовим декретом визнано заборону на проведення розрахунків готівкою на великі суми; відповідно у Японії використовується обов'язковий фінансовий моніторинг (тобто фінансові установи зобов'язані належним чином повідомляти уповноважені на те органи державної влади про різні крупні фінансові операції). У свою чергу в Німеччині проводити повідомлення про підозрілі операції до належних органів фінансового моніторингу також повинні не лише банки й фінансові установи, а також адвокати й аудитори [2]. Також існують дві загальноприйняті системи повідомлення: пізнішого повідомлення, коли до певного органу фінансового моніторингу певним чином подається інформація щодо підозрілих операцій, яка насамперед є попередньо перевіреною (тобто на рівні фінансових установ й банків), та певного раннього повідомлення, передбачається повідомлення від банків, різних фінансових установ тощо до органів фінансового моніторингу (саме така система використовується в США). За використання системи раннього повідомлення ключовим недоліком є те, що відповідні органи щодо фінансового моніторингу суттєво перевантажуються отриманими повідомленнями, які варто обробляти. Отже, у США у певні відділи, які займаються питаннями боротьби із фінансовими злочинами безпосередньо при Міністерстві фінансів такі контролери розглядають практично 12 млн фінансових операцій за рік, й лише 1% безпосередньо відносять до певних підрозділів [3].

Практика більшості країн Європи передбачає, що про будь-яку фінансову операцію, яка перевищує регламентовану суму (наприклад, 5 тис. дол.), безпосередньо повідомляють різних суб'єктів підприємницької діяльності. Важливість реалізації представлених кроків в Україні належним чином усвідомлюється, що безпосередньо простежується у відповідних законодавчих актах [4]. У свою чергу як уповноважені органи, так й дослідники у даній сфері констатують досить мінімальний рівень ефек-

тивності представлених заходів через різного роду прогалини в загальнодержавному механізмі щодо їх реалізації.

Зауважимо, що значна кількість країн світу мають у своєму розпорядженні представників спеціально уповноважених органів влади, які наділені правом використання заходів у сфері ідентифікації ознак тінізації економічних відносин. З них відповідно одні реалізуються на основі повноважень особистого або ж спільного із правоохоронними органами розслідування, певним чином передбачають обов'язкове повідомлення щодо певних фактів (FinCEN у США, KOKRIM у Норвегії, NBI у Фінляндії), а також щодо результатів їхньої перевірки із використанням більш широкого спектра законодавчих актів й прикладного інструментарію (MOT у Нідерландах, TRACFIN у Франції, StiFCFI у Бельгії, DAFI у Польщі); інші практично реалізуються у рамках злагодженого широкого інформаційного обміну різними когнітивно-інформаційними засобами залучаючи слідчі органи, їх інформаційну й прогностно-аналітичну підтримку на етапі розслідування певних фактів й безпосередньо передача об'єктивних матеріалів до проведення слідства за визначеними фактами представлена конкретними ознаками та підставами, які є нагальною перешкодою для проведення передачі матеріалу для задоволення особистих або групових інтересів [4].

В Україні в сучасних умовах реалізовано кроки щодо модернізації механізмів державної політики детінізації економічних відносин у контексті представлення найбільш підозрілих виникаючих фінансових операцій, їх отриманих кількісних та якісних ознак. У свою чергу залишаються нагальними проблеми щодо забезпечення результативності використання інформації, яка отримана від реалізації відповідних заходів, у свою чергу за двома незалежними напрямами – для представлення рівня загрози тіньовій економіці і для усунення, припинення, безпосереднього викриття й певного доказування виникаючих правопорушень у реалізації економічних відносин.

Важливою складовою механізмів реалізації державної політики детінізації економічних відносин є питання вилучення доходів, які отримані злочинним шляхом, яке є актуальне не тільки для України, а й ряду інших країн Європи. У свою чергу для вирішення даного доцільно адаптувати позитивний досвід різних високо-розвинених країн й висунути вимоги відповідних

міжнародних законодавчих актів. Так, за німецьким законодавством отримані злочинні доходи, які безпосередньо конфіскуються, не надходять до державного бюджету, за умови коли є хоча б один потерпілий. Тобто можливості щодо отримання таких доходів є занадто обмежені. Таким чином за результатами проведення конфіскації майна в Німеччині (відповідно до неофіційних даних) сума компенсації певним потерпілим складала 78%, тоді як державний бюджет отримав лише 22%. Зараз ситуація в Німеччині суттєво покращується, як результат скасування попередніх положень, що передбачені у таких положеннях норми щодо кримінально-процесуального законодавства, що позбавляла державу перспективної можливості для отримання доходів від конфіскації [5].

США функціонує дієвий механізм щодо детінізації економічних відносин у контексті використання стратегічних заходів фінансового моніторингу. До інституцій США у сфері детінізації економічних відносин належать: Управління з боротьби із незаконним обігом наркотиків, Рада Федеральної резервної системи, Федеральне бюро розслідувань, Управління з контролю за цінними паперами і тарифами, Митна служба США, Відділ кримінальних розслідувань, Комісія із цінних паперів й бірж, Правоохоронна мережа для боротьби із фінансовими злочинами (FinCEN) діяльність яких передбачає ідентифікацію, опрацювання й реалізацію отриманої інформації. Безпосередньо Міністр фінансів США забезпечує регулювання діяльності й координує належні зусилля підпорядкованих організацій, організовує заходи щодо понесення адміністративної відповідальності, регламентує вимоги щодо організації обліку та подання звітності відповідними фінансовими установами або ж практично звільняє їх від можливих покарань. Отримані звіти про платежі готівкою у сумі більше 10 тис. доларів США подаються до спеціалізованих органів фінансового моніторингу. Також за свідоме неподання такого звіту накладається штраф до 25 тис. доларів США і/або 5 років тюремного ув'язнення.

Митною службою у США також контролюється міжнародне переміщення відповідної валюти і грошово-кредитних документів на суму більше 10 тис. доларів США [5]. Також спільними зусиллями певних країн були представлені обмеження щодо тримання банківської таємниці, введені певні обмеження для відкриття анонімних рахунків (Sparbuch), країни «офшорного» типу

також були змушені провести делібералізацію законодавства. Рівень тіньової економіки деяких країн світу вже після введення значної кількості жорстких законодавчих норм щодо заходів проведення фінансового моніторингу, за отриманими даними Світового банку, певним чином знизився, проте рівень такого зниження є все ж незначним [6].

Задля запровадження різних інших заходів, орієнтованих на практичну реалізацію механізмів державної політики детінізації економічних відносин, досить жваві дискусії викликало законодавство щодо внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» а саме встановлення грошової винагороди для викривачів (23 березня 2017 року № 6225). Такий захід визнається у дієвій міжнародній практиці досить результативним, що залучає до ряду суб'єктів механізмів детінізації значне коло осіб, тому доцільно очікувати на різні пропозиції щодо його значного поширення і включення до стратегічних заходів детінізації економічних відносин. На етапі формулювання норми, які визначають такі положення, повинна закладатись протидія для ризиків провадження такої діяльності з метою виявлення незаконного збагачення «викривачів».

На думку Л. Чистоклетова однією із дієвих форм для приватної, і загальної профілактики або ж викриття різного роду правопорушень у Великій Британії вважається безпосередньо виплата винагород за надання інформації. Так, за 2005 рік банки Лондона близько 150 тисяч фунтів стерлінгів виплатили громадянам як певну винагороду. Таким чином загальна профілактика включає сукупність стратегічних заходів суспільно-політичного, організаційно-економічного, законодавчого характеру на рівні певної корпорації, або фірми як об'єкта економічних відносин [7].

Зауважимо, що значна кількість заходів щодо попередження корупції в різних центральних органах влади України побудовано таким чином, що не дає наявної можливості для звітування про їх виконання, адже на етапі формулювання їх змісту задіяно багато категорій для оцінювання (термінів, понять), які негативно впливають безпосередньо на рівень сприйняття управлінцями, на яких безпосередньо покладена реалізація сукупності заходів [8]. До таких заходів належать: «забезпечення», «посилення», «супроводження», «зменшення», «мінімізація», «аналіз», «удосконалення», «залучен-

ня», «підвищення прозорості», «спрощення», «запобігання» й інше. У свою чергу, за такого представленні заходів, зазвичай увага звертається на відповідну приналежність їх до визначених посадових інструкцій й інших документів, які визначають юридичний статус управлінців відповідно до напрямів реалізації завдань, у яких насамперед відсутні визначені обов'язки, і взагалі, практично відсутні обов'язки у напрямку імплементації загальнодержавних програм детінізації економічних відносин.

Таким чином, превентивні заходи визнаються досить малоефективними, стаючи передумовою для визначення неефективності робочих процесів спеціальних підрозділів у сфері детінізації економічних відносин, що методологічно є невірно. Доцільно зацентувати увагу на тому, що визначена проблема не нова, безпосередньо вона використовується і у певних розвинених країнах світу, у яких результативно функціонують спеціалізовані органи або ж підрозділи щодо боротьби із корупцією, які мають умовно розділити на ряд органів: із нейтралізації корупційних проявів і органи по організації боротьби із корупційними злочинами [9]. Таким чином досить схожою із Україною є організаційна модель щодо протидії тіньових процесів, зокрема, у функціонуванні податкової сфери використовується у Нідерландах. Сформована в складі діючої податкової служби Міністерства фінансів і Міністерства економічних зв'язків це Фінансова служба розвідки, проведення відстеження і економічного контролю, безпосередньо діяльність якої певним чином координується не конкретним керівником служби, а тоді Національним прокурором із боротьби із корупцією [10].

Актуальним для України доцільно визнати позитивний досвід Франції, адже там функціонує Центральна служба запобігання корупції (далі – ЦСЗК). Таким чином на відміну від національних реалій, представлений орган не є відокремленим, а функціонує у рамках діяльності Міністерства юстиції Франції, певним чином об'єднуючи у своїй структурі різних відряджених експертів із більшості державних установ (представників органів влади) судової й адміністративної (виконавчої) влади. Ключовими видами діяльності такого структурного підрозділу є безпосередньо збір інформації щодо виникнення ризиків корупції й консультування осіб, що проводять належне розслідування справ, які пов'язані із корупцією. Так, ЦСЗК

Франції була сформована як «адміністративна служба щодо запобігання корупції» [6].

Таким чином, для отримання позитивних результатів щодо детінізації економічних відносин варто забезпечити взаємозв'язок із механізмів до певних корупційних складових, які зумовлені специфічними особливостями функцій й процедур, які провадять уповноважені суб'єкти і їх структурні підрозділи на основі встановлених завдань. Представники органів влади й структурних підрозділів повинні належним чином усвідомлювати мету, із якою використовуються різні антикорупційні заходи, представити групи осіб, які проводять державні функції, і на яких орієнтовані такі заходи, оцінювати бажаний результат від їх впровадження [9].

Іншою нагальною проблемою, яка визначає напрацювання стратегічних заходів механізмів реалізації державної політики детінізації економічних відносин і визначає їх орієнтування, є безпосереднє поширення використання офшорних зон з метою приховування коштів, які отримані у результаті настання протиправних діянь.

Науковці акцентують увагу на те, що враховуючи географічне положення, отримані традиції й звичаї, різні близькі мовні системи та норми законодавства для країн Північної Європи (а саме Фінляндія, Норвегія, Швеція та Данія) специфічні властиві суттєво спрощені підходи до проведення організації діяльності різних комерційних й промислових служб безпеки. Для таких країн приватні охоронні бюро належать до певної категорії приватних підприємств. Їх реєстрація, проведення фінансування, оподаткування, законодавче становище й діяльність регламентуються загальними нормами існуючого законодавства. Служби безпеки для діючих суб'єктів господарювання і місцеві державні органи активно діють на основі впливу національні спілки підприємців. Таким чином уповноважені співробітники від спецслужб на певних підприємствах спільно із кадровим апаратом служб безпеки проводять кваліфіковану спецперевірку осіб, які допускаються до роботи із таємними документами та матеріалами, формують агентурну мережу, розповсюджують серед всього персоналу досвід контррозвідувального забезпечення для закріплених об'єктів.

Таким чином, простежується тенденція до реформування функцій державних й недержавних правоохоронних органів задля забезпечення безпеки суб'єктів господарювання і їх співп-

раці на етапі формування власних груп й служб безпеки [11]. Такий напрям в сучасних умовах є одним із невизначених, й таким, які досить складно забезпечити у вітчизняних реаліях. Представлена ситуація насамперед обумовлена глобальними проблемами щодо організації збалансування вимог встановлених міжнародними нормативно-правовими актами, що ратифіковані Україною, особливостей імплементації таких положень до вітчизняного законодавства визначених у них заходів діяльності суб'єктів, через те, що діюче кодифіковане законодавство за своїм змістовним наповненням є орієнтованим на проведення уніфікації більшості процедур на засадах використання традиційних підходів. Враховуючи вище представлене також складно імплементуються у практику інновації у сфері законодавства щодо сприяння залучення до реалізації різних правоохоронних й правозахисних функцій від різних недержавних суб'єктів. Проведення розірвання двосторонніх конвенцій щодо угоди про мінімізацію подвійного оподаткування визначається як перший крок із так званої «деофшоризації», однак практично є не відомими приклади, коли відповідні країни приймали у цьому участь.

Висновки. Отже, актуальними для України заходами у сфері удосконалення державної політики детінізації економічних відносин пропонуємо наступні: 1) обмеження свобод для офшорного бізнесу. Першочерговим на законодавчому рівні є обґрунтування можливостей для дискримінаційного ставлення до компаній з офшорами. Актуальності набувають такі ідеї щодо обмеження прав офшорних компаній, у вигляді недопуску до тендерів, різних позик, субсидій, підтримка розвитку діяльності в стратегічних галузях національної економіки, безпосередня заборона відшкодування обсягів ПДВ; 2) практична присутність. Доцільно передбачити, що відповідна компанії з офшорних зон, які безпосередньо працюють в Україні, повинні бути фактично присутні в офшорній юрисдикції. Так, за законом США (від 2004 року) практично 25% штату компанії повинні працювати в офшорі (висунуті вимоги до безпосередньої їх бізнес-присутності). Отже унеможливлюються різні випадки, коли компанії безпосередньо мають віртуальну присутність у певній країні реєстрації, однак користуються визначеними податковими пільгами; 3) налагодження системи відповідальності за понесені злочини. Корисним також є досвід різних скандинавських

країн, відповідно у яких визначений тягар доведення своєї невинуватості лежить безпосередньо на платниках податків, тобто існує відповідальність за вину платника податків шляхом укладення контракту із офшорною компанією із так званого «чорного списку».

Список використаної літератури:

1. Дмитрієв Ю. В. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 1-2(1). С. 141–149.
2. Moroz O.V., Semcov V.M. The shadow economy: structure, content and features of functioning. *Ekonomika APK*. 2013. №5. Р. 96–102 (in Ukr.).
3. Lacko M. Hidden Economy – an Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989–1995, *Economics of Transition*, no. 1, 2000.
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18/page5>.
5. «Europe: Hidden economy». *European Security: a common security concept of the 27 WEU* (Madrid, 1995, 14 November) / WEU Council of Ministers. *The Financial Times*. 09.06.2011.
6. Онищенко С.В. Міжнародний досвід боротьби з тінізацією економіки в умовах глобалізації. *Ефективна економіка*. 2013. Вип. 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2074>.
7. Чистоклетов Л.Г. Досвід європейських країн у адміністративно-правовому забезпеченні безпеки діяльності суб'єктів господарювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2014. Вип. 1. С. 101–110.
8. Дудін В.В. Можливості в боротьбі з виведенням капіталів за кордон: юридичний аспект. URL: <https://cslr.org.ua/mozhливosti-v-borotbi-zvivedennyam-kapitaliv-za-kordon-yuridichniy-aspekt-2/>.
9. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: монографія. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 378 с.
10. Альтернативні механізми соціально-економічного розвитку України / за заг. ред. О.В. Кравчука. К.: Центр соціальних і трудових досліджень, 2016. 205 с.
11. Schneider, Friedrich, 2012 (March). *Te Shadow Economy and Work in the Shad-ow: What Do We (Not) Know?* IZA DP No. 6423. Bonn: Institute for the Study of Labor.

Moshenets O. International experience of implementation of state policy of de-shadowing of economic relations and directions of its adaptation in Ukraine

The article analyzes the international experience of implementing the state policy of de-shadowing of economic relations and proves the need to: develop a comprehensive state policy of de-shadowing of economic relations with an identified set of state, political and legal, socio-economic, legal measures; formation of a specialized service for de-shadowing economic relations, independent of national branches of government, which would directly control the results of state bodies at various levels of government; support for independent judiciary, as has been done in the law enforcement systems of a number of countries: Italy, the United States, England or France. Generalizing the practice of reform aimed at de-shadowing economic relations, we can identify a set of mandatory prerequisites for the implementation of the strategic action plan in our country: the presence of competent governmental and non-governmental experts; political will of the top leadership in the state; a team capable of implementing this vertically; various public support. In turn, in order to improve the level of Ukraine's capacity to de-shadow economic relations, it is necessary to focus on combining such components. The directions of adaptation of the international experience of de-shadowing of economic relations in Ukraine are presented: to promote the provision of fair and responsible governance, which will intensify the introduction of fair taxes, benefits and subsidies; a strong desire to increase the independence of the judiciary; to regulate strict supervision of compliance with high ethical standards for various officials; public involvement in the de-shadowing of economic relations; to provide the public with the necessary information about socio-economic processes in the state; provide high social protection for civil servants; restriction of freedoms for offshore business; establishing a system of responsibility for crimes committed; transparency of property; differentiation of fines; changing the culture of the business environment; development of strategy, appropriate mechanisms and means of modernization of state policy in the research area; formation of institutional and organizational-economic infrastructure to ensure the de-shadowing of economic relations.

Key words: de-shadowing, economic relations, public, state policy, corruption.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.39>**К. В. Малишев**кандидат юридичних наук,
асистент кафедри права та правоохоронної діяльності
Державного університету «Житомирська політехніка»

ПОНЯТІЙНО-КАТЕРІОГІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

Уточнення змісту ключових понять дослідження є основою його структуризації та розширення наукового теоретичного знання. Державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи передбачає декілька понять, від змісту яких залежить теоретичне підґрунтя та розробка методологічних положень. До таких понять відносимо наступні: правоохоронна функція, правоохоронна діяльність, правоохоронна система, правоохоронний орган та державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи.

Сучасні умови державотворення та державних перетворень, обумовлені розвитком і розростанням процесів глобалізації, різних політико-правових перетворень, інформатизацією суспільства. Значних змін зазнала державна політика, яка потребує корекції своїх планів в результаті російського вторгнення, окупації значної частини території, постійним провокаціям з їх боку. Саме тому, особливу роль у процесі державотворення та державного управління, безумовно, відводяться вітчизняним правоохоронним органам, що пояснюється специфікою їх призначення, основними завданнями, функціями та компетенцією наявних функцій.

Специфіка правоохоронної системи була визначена особливою роллю правового механізму реалізації її основної функції. Вітчизняні та зарубіжні дослідники приділили свої дослідження уточненню змісту понять, що визначають об'єкт дослідження – державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи. Проте, визначенні ними підходи до змісту ключових понять не в повній мірі відповідають наукам в галузі знань державне управління.

Більшість вчених розглядало правоохоронну діяльність як професійну діяльність, форму поведінки органів державної влади, правоохоронна діяльність як правозастосовна діяльність, діяльність спеціальних органів державної влади, правоохоронна діяльність як цілеспрямовані дії або заходи, правоохоронна діяльність як специфічний вид діяльності держави, правоохоронна діяльність як форма реалізації державних функцій. В свою чергу це дозволило визначити ознаки правоохоронної діяльності як об'єкту державної політики.

Ключові слова: *Правоохоронна діяльність, правоохоронна система, держава, державна політика, правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики, професійна діяльність.*

Постановка проблеми. Досить важливе значення в вирішенні існуючих проблем державної політики сфери правоохоронної системи є змістовне наповнення її теоретичної бази. Відповідно виникає потреба в уточненні змісту таких понять як правоохоронна діяльність, правоохоронних орган, правоохоронна функція, правоохоронна система та державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи.

Мета статті – розгляд та уточнення понятійно - категоріального апарату державної політики сфери правоохоронної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями розвитку понять, що стосуються правоохоронної сфери займалися

безліч вітчизняних та закордонних вчених, таких як: Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, Ю. Сурмін, С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович, С. Телешун, О. Титаренко, С. Ситник, С. Вировий, В. Романов, О. Рудік, Т. Брус, В. Данн, В. Тертичка, Т. Авакян, І. Петренко, Н. Коршунова, А. Кучук, А. Комзюк, Ю. Ведерніков, А. Кучик, О. Тюріна, О. І. Солов'євич, В. Фатхутдінова, В. Осадчий, О. Негодченко, В. Дума, А. Сахаров, Г. Терещук, В. Шильник, Ю. Шемчушенко, С. Денисюк, О. Бандурка, М. Бурдін, О. Головка, В. Студеникін, М. Ковалів, С. Єсімов, Ю. Назар, М. Гаврильців, Г. Лук'янова, А. Годяк, М. Бліхар, В. Євдокимов, О. Хробуст, Д. Грицишен, А. Лапкін, Ю. Делія та інші. Втім, залишається

необхідність розгляду змісту понять та їх уточнення.

Виклад основного матеріалу. Існуючи поняття, що містяться в наукових джерелах для формування власного підходу як основи теоретичної конструкції дослідження проблем державної політики. Питання сутності правоохоронної діяльності розглядалися в працях вчених:

Кучук А.М. вказує, що «правоохоронна діяльність передбачає саме професійну діяльність спеціально уповноважених державою органів та організацій» [21]. Зазначений підхід характеризує відповідність правоохоронній системі таким принципам як компетентність та професіоналізм. Проте, дане визначає має ряд критичних моментів, зокрема: по-перше, не визначена мета на яку направлена діяльність таких органів; по-друге, не вказується компетенція таких органів та їх місце в системі державного управління.

Камзюк А.Т. характеризує правоохоронну діяльність як професійну правоохоронну діяльність «в системі управління державою і суспільством визначається як специфічна форма поведінки, в рамках якої встановлюються межі свободи поведінки суб'єктів правовідносин і реалізуються заходи державного впливу негативного характеру відносно осіб, які порушили правові приписи» [19]. Характеристика правоохоронної діяльності як форми поведінки є досить дискусійною, адже правоохоронна функція є чітко регламентованою та пов'язані із функціонування державних структур. Крім того, правоохоронна діяльність може мати й профілактичний характер, а тому не завжди пов'язані із державними заходами негативного характеру.

Дубінчак В.М. зазначає, що «правоохоронна діяльність являє собою активну форму поведінки уповноважених суб'єктів з можливістю застосування встановлених законом примусових засобів, що націлена на охорону та захист (відновлення, профілактику порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб, та реалізує правоохоронну функцію держави» [12]. Особливість даного підходу є те, що автор визначає мету такої діяльності та характеризує її особливості як встановленні законом примусові заходи. Не дивлячись на загальну підтримку підходу вченого, вважаємо, що його варто доповнити саме профілактичними заходами, адже на сьогоднішній день профілактика злочинності ризиків

державної безпеки та громадському порядку є найбільш дієвим інструментом правоохоронної діяльності.

Ведерніков Ю.А. надає досить широке визначення досліджуваному поняттю, зокрема вказуючи: «правозастосовну діяльність з охорони права спеціально уповноважених на те органів за встановленою в законі процедурою, що полягає в розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень та обвинуваченні осіб, винних у їх вчиненні, у застосуванні до правопорушників примусових заходів, встановлених державою та регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб» [5]. Дане визначення в відповідає теорії інтересу, який проявляється в системі права. Проте, визначенні напрями правоохоронної діяльності не в повній мірі відповідають сучасним підходам до розмежування судової, прокурорської та правоохоронної діяльності.

Тюріна О.В. пропонує «правоохоронну діяльність розуміти як певний різновид правозастосовної діяльності, яка є однією із специфічних форм реалізації права та полягає в тому, що це одна із форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями» [32]. Дане визначення характеризує юридичну сторону правоохоронної діяльності як діяльності певних органів державної влади. Проте, в контексті формування державної політики варто визначати мету такої діяльності та об'єкт на який вона націлена (суспільні відносини), адже правоохоронна діяльність виконуючи профілактичну функцію не завжди визначає правозастосування. Вузкий підхід не дозволяє в повній мірі підійти до вивчення даного явища як об'єкту державної політики.

Солов'євич І.В. надає досить широке визначення, зокрема: «правоохоронна діяльність – це різновид правозастосовної організаційно-правової державно-владної діяльності, що базується, в першу чергу, на примусі та здійснюється компетентними органами в спеціально встановлених формах, її зміст полягає у реалізації юридичних норм шляхом видання (прийняття) індивідуально-конкретних правових велінь (державно-владних приписів) з метою протидії виникненню та розвитку протиправних вчинків (провин і злочинів), нейтралізації та ліквідації шкідливого впливу (наслідків), правовій оцінці вчиненого, забезпеченні відповідного соціаль-

ного результату тощо» [28]. В цілому погоджуючись із підходом вважаємо його таким, що знаходить в юридичній площині. В контексті власне державного управління його варто розширити профілактичними напрямком.

Фатхутдінова В.Г. вказує, що «правоохоронну діяльність слід визначити як здійснювану на основі Конституції та в межах наданих повноважень нормативно та процесуально регламентовану діяльність спеціальних органів держави та посадових осіб, спрямовану на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення законності та правопорядку, гарантування і забезпечення конституційних прав та інтересів громадян» [33]. Вважаємо, що такий підхід в цілому забезпечує потреби як розвитку теоретичного підґрунтя юридичних наук так і наук державного управління. Проте, може розширюватися в контексті завдань, які ставляться перед дослідником.

Осадчий В. зазначає, що «правоохоронна діяльність це діяльність державних органів щодо забезпечення законності і правопорядку боротьби зі злочинністю яким надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу й перевиховання правопорушників» [24]. Зазначений підхід можна застосувати в контексті характеристики правоохоронної діяльності у вузькому розумінні.

Негодченко О.В. характеризує правоохоронну діяльність як «владна діяльність, яка здійснюється уповноваженими державою органами на підставі закону й у встановленому ним порядку з метою охорони й захисту прав та законних інтересів громадян, державних і громадських формувань шляхом застосування правових заходів впливу» [38]. Вважаємо, що правоохоронна діяльність містить функції, які передбачають не лише правові заходи впливу, але й примусові та фізичні.

Дума В.В. пропонує наступне визначення: «правоохоронна діяльність – це форма діяльності державних органів та окремих недержавних організацій що спрямована на охорону законності й правопорядку, захист прав і свобод людини, боротьбу з правопорушеннями та розв'язання справ по ним». Вважаємо, що правоохоронна діяльність не може визначатися як форма діяльності державних органів, адже не усім органам державної влади характерна правоохоронна функція з одного боку, а з іншого поняття «форма» в більшій мірі характеризує організаційно-правові особливості діяльності

того чи іншого суб'єкту державного управління та державної політики.

Бандурка О.М., Бурдін М.Ю., Головка О.М. пропонує наступне визначення: «правоохоронна діяльність – це державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу в точній відповідності із законом та при неухильному дотриманні встановленого ним порядку» [3]. Дане визначення характеризує правоохоронну діяльність як вид діяльності держави, з чим погоджуємося. Варто наголосити, що авторська позиція є особливою з позиції діяльності направленої на охорону права. Адже, охорона права досить чітко визначає розвиток правоохоронної діяльності в контексті теорії інтересів. Інтереси легалізуються через право, а отже правоохоронна діяльність направлена на їх врегулювання та захист. Щодо критичних моментів, то вважаємо не правомірно надавати правоохоронній діяльності лише завдання юридичних заходів.

Денисюк С.В. пропонує «під правоохоронною діяльністю в широкому її розумінні розглядаються цілеспрямовані дії не тільки компетентних державних органів щодо захисту порушених прав, профілактики правопорушень, але і діяльність недержавних організацій, а також самих громадян з метою протидії неправим посяганням і відновлення порушеного права. На думку науковця, широке трактування правоохоронної діяльності більшою мірою відображає існуючий порядок реалізації охоронної функції права і правоохоронної функції держави» [10]. Особливістю зазначеного підходу є те, що автор надає реалізацію правоохоронної функції не лише державним але приватним структурам.

Шемчушенко Ю.С. вказує, що «сутність правоохоронної діяльності визначено у широкому розумінні, а саме як система заходів, спрямованих на забезпечення виконання конституції, законів та інших нормативно-правових актів держави» [35]. Дане розуміння в цілому відповідає меті, яка ставиться перед правоохоронною діяльністю, але не в повній мірі характеризує порядок досягнення.

Шильник В.Ю. вважає, що «під правоохоронною діяльністю розглядає самостійний вид державної підзаконної правозастосовної та власне правоохоронної діяльності, що полягає у розгляді і вирішенні в передбаченому нормативними актами порядку правових

спорів з метою охорони громадських відносин у різних галузях управління» [36]. Варто наголосити, що правоохоронна діяльність це не лише вирішення правових спорів. Правоохоронна діяльність передбачає як захист державної безпеки так і охорону громадського порядку та запобігання і протидію злочинності. Розглядати правоохоронну діяльність як самостійний вид державної діяльності те ж є не логічним. Адже, які і будь-яка діяльність органів державної влади не може розглядатися відокремлено від інших видів діяльності. Крім того, реалізація державної політики в сфері трансформації правоохоронної діяльності передбачає її взаємодію із іншими видами політики.

Терещук Г.А. пропонує наступне визначення: «правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку вповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушеного права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності» [30]. Таку ж позицію в своєму дослідженні висвітлюють Ковалів М.В., Єсімов С.С., Назар Ю.С., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю., Годяк А.І., Бліхар М.М.: «правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням встановлених у законі процедур для цієї діяльності» [18]. В цілому погоджуємося із даним підходом за умови дослідження правоохоронної діяльності в площині права. За умови вивчення правоохоронної діяльності як об'єкту державного управління вважаємо за необхідне його розширити як в контексті мети так і контексті специфіки реалізації правоохоронної функції.

Юзікова Н.С. пропонує наступне визначення: «форму реалізації функцій держави, що має владний характер і полягає у захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав та свобод фізичних та юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими державою органами та службовими особами у регламентованих законодавством процедурних межах і процесуальному поряд-

ку» [37]. Дане визначення є цікавим з позиції застосування теорії інтересів. Крім того, автори на відміну від інших підходів визначають мету та специфіку реалізації правоохоронної діяльності як особливої безпекової функції держави.

Ґрунтовний та багатовекторний підхід міститься в дисертації Євдокимова В.В. [16]. Автор дослідивши підходи до сутності правоохоронної діяльності запропонував розглядати її з декількох підходів, зокрема:

1. Правоохоронна діяльність як функція держави. Правоохоронна діяльність – це форма реалізації функції держави, яка полягає у забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності спеціально уповноваженими органами державної влади та/або приватними установами, що мають на те дозвіл держави та використовують в своїй діяльності примусові та юридичні засоби впливу.

2. Правоохоронна діяльність як діяльність органів державної влади. Правоохоронна діяльність – це діяльність спеціально уповноважених органів державної влади щодо забезпечення громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності із використанням примусових та юридичних засобів впливу.

3. Правоохоронна діяльність як діяльність приватних установ. Правоохоронна діяльність – вид господарської діяльності суб'єктів господарювання, що потребує спеціального дозволу на її здійснення та полягає в забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через здійснення правозастосовної діяльності із використанням примусових та юридичних засобів впливу.

4. Правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики. Правоохоронна діяльність – є об'єктом державної політики, що полягає в формуванні та реалізації державно-управлінських рішень щодо правозастосовної діяльності спеціально уповноважених органів державної влади (правоохоронні органи) та регулювання діяльності правних правоохоронних установ, яка полягає в забезпеченні громадського порядку, законності, безпеки суспільних відносин, запобіганні та протидії різним видам злочинів через примусові та юридичні засоби впливу [16].

Ряд вчених досліджуючи зміст та сутність правоохоронної діяльності наголошують на необхідності виділення її ознак. В науковій та навчальній літературі представлені наступні підходи до ознак правоохоронної діяльності, що характеризують її зміст.

Гель А.П., Семаков Г.С., Кондракова С.П. пропонують виділяти наступні ознаки правоохоронної діяльності: владний характер, який полягає у реалізації від імені держави наданих нею повноважень відповідними органами та посадовими особами, їхні приписи є обов'язковими для адресатів; реалізація лише із застосуванням законних заходів впливу до правопорушників у встановленій формі; правозастосовний характер, спрямування дій чи результатів дій на інших суб'єктів права шляхом створення, зміни або припинення прав та обов'язків останніх; реалізація спеціально уповноваженими органами, які для виконання правоохоронних функцій наділяються державою коштами та матеріальними ресурсами [7, с. 47-48]

В навчальному посібнику за редакцією І.Є. Марочкін, В.В. Афанасьєв, В.С. Бабкова наводиться наступний перелік ознак правоохоронної діяльності: спрямованість цієї діяльності на охорону права від будь-яких порушень; можливість здійснюватися не будь-яким способом, а лише шляхом: а) розгляду юридично значущих справ і, у деяких випадках, застосування до правопорушників примусових заходів і стягнень; б) виявлення правопорушень і осіб, винних у їх учиненні; в) обвинувачення у вчиненні правопорушення; г) представництва й захисту порушених прав і законних інтересів; г) нагляду за додержанням законів; ця діяльність повинна докладно й усебічно регламентуватися в законодавчому порядку, у тому числі шляхом установлення особливих процедурних (процесуальних) правил; реалізація цієї діяльності з додержанням певних, установлених у законі або іншому нормативному акті процедур; ця діяльність реалізується спеціально уповноваженими на те органами, що комплектуються відповідним чином підготовленими службовцями [23, с. 7-8].

Удалова Л.Д., Рожнова В.В., Заїка С.О., Мельник О.В., Форостяний А.В., Ключник К.П. є авторами мультимедійного посібника з кримінального права в якому наводять наступні ознаки правоохоронної діяльності: правоохоронна діяльність носить владний характер, який полягає у реалізації від імені держави та на під-

ставі наданих нею повноважень, відповідними органами та посадовими особами, їх приписи є обов'язковими для адресатів; правоохоронна діяльність реалізується не в будь-якому порядку, не будь-яким способом, а лише із застосуванням законних заходів впливу до правопорушників у встановленій формі; правоохоронна діяльність має правозастосовний характер, не приймаються нові юридичні норми, а застосовуються вже чинні. Дії та результати дій суб'єктів правоохоронної діяльності спрямовані на інших суб'єктів права, створюючи, змінюючи або припиняючи їх права та обов'язки; реалізація правоохоронної діяльності покладається на спеціально уповноважені органи, які, для виконання правоохоронних функцій, держава наділяє коштами та матеріальними ресурсами [14].

Підводячи підсумок вище представлено-го аналізу дефініцій правоохоронної системи та зважаючи на специфіку зазначеного дослідження пропонуємо наступний підхід до розуміння правоохоронної діяльності: правоохоронна діяльність – це вид діяльності держави, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права. Правоохоронна діяльність – об'єкт державної політики щодо якого формуються та реалізуються державно-управлінські рішення направлені на реалізації правоохоронної функції держави, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права.

Запропоновані підходи до сутності правоохоронної діяльності враховують специфіку даного виду діяльності держави з одного боку та властивості правоохоронної функції з іншого. В цілому дані визначення мають лягти в основу подальших підходів до розуміння сутності пра-

воохоронних органів, правоохоронної системи та державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Уточнення змісту поняття «правоохоронний орган».

Дефініція правоохоронних органів було розглянута в працях вчених:

Лапкін А.В. пропонує наступне визначення: «правоохоронні органи – спеціально уповноважені державні органи, наділені владними повноваженнями, діяльність яких спрямована на захист прав, свобод та інтересів людини, суспільства і держави» [22]. Даний підхід до змісту правоохоронних органів характеризує їх діяльність в контексті мети, а саме захисту прав, свобод та інтересів людини, суспільства і держави.

Делія Ю.В. вказує, що «правоохоронний орган – це юрисдикційний орган, уповноважений українським суспільством виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права та правопорядку, розслідування або запобігання порушенням права, відновлення порушеного права, захисту національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення законності» [9]. Дане визначення є досить широким та враховує функціональні аспекти правоохоронної діяльності та суб'єктів її реалізації.

Ковалів М.В., Єсімов С.С., Назар Ю.С., Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю., Годяк А.І., Бліхар М.М. зазначають, що «правоохоронний орган – це державний орган, основним предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності» [18]. Автор характеризує правоохоронний орган як державний інститут, діяльність якого направлена на виконання певної функції, зокрема правоохоронної. Варто погодитися із автором, що правоохоронний орган є суб'єктом управління національною безпекою. Крім того, визначення визначає інші цілі, що реалізуються правоохоронною діяльністю.

Бурбика М.М., Уткіна М.С. «правоохоронні органи це державні органи, на які законодавчими актами покладено здійснення однієї або декількох правоохоронних функцій, для яких їх виконання є основним та повсякденним завданням» [4]. Подібний підхід міститься в дослідження вітчизняних вчених М.В. Руденко, О.П. Шайтуро: «правоохоронними є такі

органи, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави». Даний підхід характеризує поділ правоохоронних органів на спеціального та загального призначення, проте власне їх зміст та специфіку діяльності не визначено.

Россоха С.В. пропонує власний підхід, який визначає наступне: «Правоохоронним органом державний орган, що Конституцією та законами України наділений певним обсягом прав і обов'язків щодо здійснення захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави, шляхом вчинення специфічних дій примусового характеру, які проводяться в певній процесуальній формі» [27]. Дане визначення найбільш точно визначає напрями розвитку правоохоронної діяльності в контексті теорії інтересів, проте мету їх функціонування в цілому не визначено.

Шемшученко С. вказує, що «правоохоронні органи – це органи, які наділені державною компетенцією щодо охорони громадських відносин, урегульованих правом» [35, с. 513]. Проте дане визначення не визначає ні специфіки їх діяльності, а також мети і місця в системі державного управління та виконання державних функцій.

Клименко Н.І. вказують: правоохоронним органом є державна установа (або державна юридична особа), яка виконує на основі закону особливі державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні, охоронні), що реалізуються в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави [17, с. 10]. В цілому дане визначення характеризує правоохоронні органи як органи виконавчої влади, але авторами не наведено ні змісту їх функціональної діяльності ні мети.

Бандурка О.М. пропонує розуміти під правоохоронними органами наступне: це державні органи, основною функцією яких є охорона законності та правопорядку, захист прав та свобод людини, боротьба зі злочинністю, правоохоронні органи – система державних та уповноважених державою громадських формувань, основною функцією яких є боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [3, с. 759]. В цілому погоджуємося із визначенням проте вважаємо, що автору варто було приділити увагу такому напрямку як громадський порядок та державна безпека, що є визначальними в діяльності правоохоронних органів.

Зважаючи на представлення визначення вказують, що правоохоронні органи це: державні

органи виконавчої влади; реалізує правоохоронну функцію; переслідує мету забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності.

В контексті зазначеного під правоохоронним органом пропонуємо розуміти: як державний інститут що реалізує правоохоронну функцію: правоохоронний орган уповноважений орган державної влади, що здійснює свою діяльність через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права; як суб'єкт реалізації державної політики: правоохоронний орган – це суб'єкт державного управління, що реалізує державну політику в сфері правоохоронної діяльності, що пов'язана із застосуванням профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права.

Виходячи із представлених підходів до сутності правоохоронної діяльності та правоохоронні органи, можемо сформулювати поняття правоохоронної системи. Так, під правоохоронною системою пропонуємо розуміти – система органів державної влади діяльність яких пов'язана із реалізацією правоохоронної функції, що умовно можна розподілити на керуючу (регулювання, розробка державно-управлінських рішень та інші заходи щодо державного управління правоохоронною діяльністю) та керовану підсистеми (спеціально уповноваженими суб'єкти державного управління, що здійснюють правоохоронну діяльність через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством) підсистем, функціонування яких пов'язане із забезпеченням державної безпеки, охороною громадського порядку та запобіганням і протидією злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права.

Зміст державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

«Політика як феномен, який пов'язаний зі спробами розв'язання проблеми, що стосується багатьох людей, має властивість по-різному впливати на них. Не завжди цей вплив розцінюється людьми як «позитивний». І це зрозуміло, адже мінімальна кількість проблем у будь-якому суспільстві на кожному з етапів його розвитку значно перевищує доступні можливості (ресурси) для їх розв'язання. Неодмінно віддається перевага розв'язанню одних проблем, тоді як розв'язання інших переноситься на майбутнє або взагалі відкладається. Інакше кажучи, завжди існують ті групи людей, чий нагальні потреби не потрапляють до пріоритетів державної / регіональної / муніципальної політики» [11].

«Під державною політикою слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. Уточнимо, що державна політика конструюється для реалізації і зовсім не констатується пост-фактум. Їй притаманний прагматизм, раціоналізм і діагностованість. Раціональність як базова процесуальна характеристика держави, домінуючий спосіб забезпечення її життєдіяльності також утверджується й шляхом формування державної політики і полягає в практиці узгодження цілей різних груп інтересів через змагальність аргументів, спроби переконання опонентів у справедливості своїх позицій та оцінок. І головний, хоча й не єдиний критерій у цьому процесі, - вартість ресурсів, що виділятимуться для досягнення поставлених цілей. Таким чином, раціональна аргументація - це основний процес, що концептуалізує формування державної політики» [11]

Підходи до сутності та змісту державної політики в науковій літературі мають дискусійний характер, що впливає із наступних дефініцій:

Вітчизняні вчені С.О. Телешун, О.Р. Титаренко, С.В. Ситник, С.І. Вировий пропонують наступне визначення публічної політики: «Публічна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників» [29, с. 5]. Запропоноване авторами визначення має загальний характер, та не в повністі визначає зміст публічної політики як складової або ж синонім державної політики.

Так, вважаємо, що публічна політика не може асоціюватися лише із інформаційно-комунікаційними ресурсами, а також взаємодія учасників є лише частиною реалізації публічної політики. Публічна політика це завжди вплив на певні суспільні відносини.

Вітчизняні дослідники В.Є. Романов, О.М. Рудік, Т.М. Брус «державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [26, с. 12]. Дане визначення визначає лише головного суб'єкта формування та реалізації державної політики – уряд. Проте політику реалізують не лише органи державної влади.

Телешун С.О., Ситник С.В., Рейтерович І.В. вказують, що «публічна політика (public policy) – політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значущих цілей та вирішення суспільно важливих завдань» [29]. В цілому погоджуємося із зазначеним визначенням підходом до сутності публічної політики, адже автори визначають таку категорію як інтерес, що є вкрай важливим як з позиції публічної політики в цілому так і державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи. Проте, варто зазначити, що публічна політика охоплює більшість сфер суспільного життя та направлена на вирішення суспільних проблем, які мають симптоми, що вимагають державного втручання.

В підручнику за редакцією Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна наводиться наступне визначення: «державна політика напрям дій (або бездія), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем» [11]. Дане визначення досить чітко визначає сутнісне наповнення державної політики як діяльності органів державної влади, зокрема така діяльність може бути виражена як в дії так і бездіяльності.

Зарубіжний дослідник Данн В.Н. пропонує під державною політикою розуміти «комплексну модель взаємозалежних колективних варіантів вибору, зокрема рішення про бездіяльність, прийняті урядовими органами й посадовцями» [8, с. 106]. Дане визначення також визначає таку категорію як бездіяльність, що теж характеризує державну політику, проте дане визна-

чення не передбачає об'єкту на який направлена державна політики, що в більшості випадків є суспільні відносини або суспільна проблема.

Тертичка В.В. в дисертаційному дослідженні з проблем аналізу та дослідження державної політики пропонують визначення: «державна політика це порівняно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, що впливає на життя суспільства [31, с. 10]. Дане визначення є змістовним та характеризує діяльність державних інституцій, що може проявлятися в бездіяльності, щодо суспільних відносин або окремих суспільних проблем.

Авакян Т.А. вказує, що «державна політика – відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади з метою визначення програми поведінки півладних осіб, яку здійснюють шляхом використання різних засобів і методів для досягнення певних суспільно значущих цілей. Безперечною є теза про те, що державна політика реалізується за допомогою різних засобів, форм, методів і процедур, однак важливе місце серед цих елементів посідає законодавство країни» [1, с. 107–108]. В цілому погоджувачись із пропозицією вченого, але варто наголосити, що державна політика це не лише законодавство. Державна політика може використовувати фінансові, інформаційні, освітні та інші механізми. Варто наголосити, що органи державної влади можуть використовувати інструменти пропаганди.

Петренко І. вказує, що «державна політика діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на підставі єдиних цілей, принципів і методів, що передбачає розроблення, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства. Вагоме значення в державній політиці має структурування інтересів різних груп населення та пошуку компромісу між ними, оскільки остаточне рішення має максимально наближати суспільне благо» [25, с. 24]. Дане визначення є найбільш змістовним щодо характеристики державної політики, адже визначає власне як процесну сторону державної політики так і суб'єктну та цільову, що в передбачає формування механізмів задоволення інтересів різних груп населення.

Коршунова Н.В. в дисертаційному дослідженні пропонує під «державною політикою слід вважати цілеспрямовану, порівняно стабільну, свідомо-вольову, правову форму організації та здійснення діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, яка за допомогою спеціальних засобів, методів і процедур спрямована на розроблення стратегічного курсу розвитку найважливіших сфер життєдіяльності суспільства й тактичного управління ними з метою найоптимальнішого узгодження інтересів соціальних суб'єктів» [20]. Дане визначення теж в повній мірі характеризує державному політику як за змістом дії так і за напрямками функціонування суб'єктів державної влади.

Виходячи із вище вказаного пропонуємо під: державною політикою розуміти: процес вироблення, формування, реалізації та її оцінки державно-управлінських рішень, які полягають в дії або бездіяльності, передбачають сукупність методів, процедур, інструментів, принципів, що застосовуються суб'єктами державної влади щодо впливу на суспільні відносини в цілому або окремих їх складових для вирішення назрілої суспільної проблеми, що в результаті має узгодити публічні, суспільні та приватні інтереси. В свою чергу від державною політикою в сфері трансформації правоохоронної системи пропонуємо розуміти: процес вироблення, формування, реалізації та її оцінки державно-управлінських рішень, які полягають в дії або бездіяльності, передбачають сукупність методів, процедур, інструментів, принципів, що застосовуються суб'єктами державної влади щодо впливу на процес трансформації правоохоронну систему в цілому або окремих її складових для вирішення назрілих проблем, щодо забезпечення державної безпеки, громадського порядку, протидії та запобігання злочинам, що в результаті дозволить забезпечити соціальний консенсус через узгодження публічні, суспільні та приватні інтереси.

Таким чином, праведне дослідження дозволило встановити підходи вчених до ключових понять дослідження щодо розвитку державної політики в сфері трансформації правоохоронної діяльності, зокрема: правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, правоохоронна система, державна політика в сфері правоохоронної системи. Для цілей державного управління як та розширення теоретичного знання в сфері даного дослідження було визначено два комплексних підходи до розуміння правоохоронної діяльності:

1) правоохоронна діяльність – це вид діяльності держави, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права;

2) правоохоронна діяльність – об'єкт державної політики щодо якого формуються та реалізуються державно-управлінські рішення направленні на реалізації правоохоронної функції держави, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами державного управління через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством, для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання і протидії злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права.

Правоохоронні органи як суб'єктів державного управління запропоновано розглядати з двох позицій:

1) як державний інститут що реалізує правоохоронну функцію: правоохоронний орган;

2) як суб'єкт реалізації державної політики: правоохоронний орган.

Висновки і пропозиції. Зазначенні підходи лягли в основу запропоновано визначення правоохоронної системи: система органів державної влади діяльність яких пов'язана із реалізацію правоохоронної функції, що умовно можна розподілити на керуючу (регулювання, розробка державно-управлінських рішень та інші заходи щодо державного управління правоохоронною діяльністю) та керовану підсистеми (спеціально уповноваженими суб'єкти державного управління, що здійснюють правоохоронну діяльність через застосування профілактичних, примусових, юридичних, силових та інших заходів впливу на суспільні відносини, які регламентовані діючим законодавством) підсистем, функціонування яких пов'язане із забезпеченням державної безпеки, охороною громадського порядку та запобіганням і протидією злочинності як основи захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, які легалізовані в системі права.

Вивчення наукової літератури на предмет сутності державної політики дозволило встановити, що під державної політикою в сфері трансформації правоохоронної системи варто розуміти: процес вироблення, формування, реалізації та її оцінки державно-управлінських рішень, які полягають в дії або бездіяльності, передбачають сукупність методів, процедур, інструментів, принципів, що застосовуються суб'єктами державної влади щодо впливу на процес трансформації правоохоронну систему в цілому або окремих її складових для вирішення назрілих проблем, щодо забезпечення державної безпеки, громадського порядку, протидії та запобігання злочинам, що в результаті дозволить забезпечити соціальний консенсус через узгодження публічні, суспільні та приватні інтереси.

В цілому зазначенні підходи до розвитку понятійного апарату за об'єктом дослідження визначили теоретичне підґрунтя розвитку методології формування та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи та визначають напрями розширення теоретичного наукового знання в галузі наук державне управління.

Список використаної літератури:

1. Авакян Т.А. Нариси та дискусії щодо розуміння державної політики у сфері внутрішніх справ. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 1. С. 104–113.
2. Бандурка О. М., Бурдін М. Ю., Головка О. М. Теорія держави та права України: підручник для курсантів та студентів вищих навч. МВС України, Харків. Нац. Ун-т внутр. Справ. Харків: Майдан. 2018. С.436
3. Бандурка О.М. Судові та правоохоронні органи України : Підручник. Харків : Університет внутрішніх справ. 1999. С.477
4. Бурбика М., Уткіна М. С. Судові та правоохоронні органи (у схемах і таблицях) : навчальний посібник. Суми : Сумський державний університет, 2016. С.123
5. Ведерніков Ю. А., Кучик А.М. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект. 2011. С. 576
6. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. Акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 992
7. Гель А.П., Семаков Г.С., Кондракова С.П. Судові та правоохоронні органи України : навч. Посіб. Для студ. Вищ. Навч. Закл. Київ: МАУП, 220. С.272
8. Данн В.Н. Державна політика: вступ до аналізу. Пер. з англ. Г.Є. Краснокутського ; наук. Ред. М.О. Баймуратов. Одеса : АО БАХВА, 2005. С.504
9. Делія Ю. В. Доктор юридичних наук, доцент (Донецький юридичний інститут МВС України, м. Кривий Пир) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2919-5545>. Правоохоронні органи у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина
10. Денисюк С. Ф. Громадська експертиза діяльності правоохоронних органів України: правові засади та організація проведення. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. С. 326-333. URI : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_2_43.
11. Державна політика : підручник / Нац. Акад. Держ. Упр. При Президентові України ; ред. Кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. Голови), Ю. П. Сурмін (заст. Голови). К. : НАДУ, 2014. С. 448
12. Дубінчак В.М. Сутність правоохоронної діяльності. Правова держава. 2007. № 18. С. 577-583.
13. Дума В.В. Правозастосування та форми його здійснення // Правова інформатика. 2006. № 3(11). С. 61-64.
14. Електронний ресурс. URI <https://arm.naiu.kiev.ua/books/SPOU/files/1-4.pdf>
15. Електронний ресурс. URI: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/10/17.pdf>
16. Євдокимов В.В. Державна політика в сфері правоохоронної діяльності. Дисертація. 2021
17. Клименко Н.І. Правоохоронні органи України : Навчальний посібник. Київ : Видавництво Європейського ун-ту, 2002. С.194
18. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Назар Ю. С., Гаврильців М. Т, Лук'янова Г. Ю., Годяк А. І, Бліхар М. М. Судові та правоохоронні органи: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2016. С.388
19. Комзюк, А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. Дис. URI: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2732>
20. Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» (081 – Право). – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2018.
21. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ. 2007

22. Лапкін А. В. Організація судових та правоохоронних органів України : навч. Посіб. У схемах. Вид. 5-те, змін. і допов. Х. : Право, 2016. С.168
23. Марочкін І. Є., Афанасьєв В. В., Бабкова В. С. Організація судових та правоохоронних органів : [навч. Посібник для студентів юрид. Спеціальностей вищих навч. Закладів освіти]; Х. : Право, 2000. С.. 272
24. Осадчий В. Правоохоронна діяльність. Міжнародна поліцейська енциклопедія. Понятійний апарат. Концептуальні підходи. Теорія та практика: У 10-ти т.Т. 1.- К.,2003. С.826-827.
25. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. Віче. 2011. № 10. С. 23–25.
26. Романов В. Є. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. 2003. – 72 с.
27. Россоха С.В. Завдання та функції правоохоронних органів на сучасному етапі розвитку Української держави. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. № 34. Том І. С. 66–69..
28. Солов'євич І.В. Сутність державної влади в Україні (конституційно-правовий аспект). Право України.-1997.-№11. С. 15-17.
29. Телешун С., Ситник, І., Рейтерович С. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. 2012. № 4. С. 185 – 196
30. Терещук Г. А. Судові та правоохоронні органи України. Конспект лекцій для студентів спеціальності 081 – «Право» денної та заочної форм навчання,. Луцьк: ЛНТУ. 2017. С. 109
31. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. Дис. ... д-ра наук з держ. Упр. : 25.00.01. Київ, 2004. С.36
32. Тюріна О.В. Сучасні системи судових та правоохоронних органів (понятійно-правовва характеристика):навч.посіб2008.-96 с.
33. Фатхутдінова В. Г. Правоохоронна діяльність: природа та гуманістичний вимір: монографія. Харківський університет внутрішніх справ.-Х.,2008. С. 197.
34. Шай Р.Я. Природа та сутність правоохоронної діяльності. Наше право. 2014. № 5. С. 10-16
35. Шемчушенко Ю.С. Правоохоронна діяльність. Юридична енциклопедія: В 6 т./ Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) Та ін. Т.5.- К.: «Укр.Енцикл.», 2001. С.47.
36. Шильник В. Ю. Сутність та особливості адміністративної юрисдикції органів внутрішніх справ. Право і Безпека. - 2002. - № 4. - С. 159-163. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2002_4_42
37. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. — Вид. Четверте, перероб. і допов. — К.: Істина, 2006. С. 320
38. Юридична наука та правоохоронна діяльність. За ред. Негодченка О.В.-Дніпропетровськ: ДДУВС,2007.С. 228 .

Malyshev K. V. Understanding – a cateriological apparatus for researching state policy problems in the sphere of law enforcement system transformation

Clarification of the content of key research concepts is the basis of its structuring and expansion of scientific theoretical knowledge. State policy in the field of transformation of the law enforcement system provides for several concepts, the content of which depends on the theoretical basis and development of methodological provisions. These concepts include the following: law enforcement function, law enforcement activity, law enforcement system, law enforcement body, and state policy in the field of transformation of the law enforcement system. The modern conditions of state formation and state transformations are caused by the development and growth of globalization processes, various political and legal transformations, and the informatization of society. State policy has undergone significant changes, which needs to correct its plans as a result of the Russian invasion, the occupation of a large part of the territory, and constant provocations on their part. That is why, a special role in the process of state formation and state administration is definitely assigned to domestic law enforcement agencies, which is explained by the specificity of their purpose, main tasks, functions and competence of existing functions.

The specificity of the law enforcement system was determined by the special role of the legal mechanism for implementing its main function. Domestic and foreign researchers devoted their research to clarifying the content of concepts that define the object of research - state policy in the field of transformation of the law enforcement system. However, the approaches to the content of key concepts defined by them do not fully correspond to the sciences in the field of knowledge of public administration.

The majority of scientists considered law enforcement activity as a professional activity, a form of behavior of state authorities, law enforcement activity as a law enforcement activity, activity of special state authorities, law enforcement activity as purposeful actions or measures, law enforcement activity as a specific type of state activity, law enforcement activity as a form of implementation of state functions . In turn, this made it possible to determine the characteristics of law enforcement as an object of state policy.

Key words: Law enforcement activity, law enforcement system, state, state policy, law enforcement activity as an object of state policy, professional activity.

В. В. Вакулюкздобувач наукового ступеня кандидата наук,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ КОРУПЦІЇ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проведено оцінку теоретико-концептуальних підходів до визначення місця корупції в системі державної безпеки. Встановлено, що корупція є досить негативним явищем, а її небезпека представляється у наступному: сприяє отриманню збитків; негативно впливає на авторитет держави; провокує порушення встановленого порядку реалізації владних повноважень службовими особами; стимулює незаконні привілеї для корумпованих угруповань й кланів; стимулює розвиток організованої злочинності; впливає на принципи соціальної справедливості та невідворотності покарання; знищує моральні, духовні та культурні цінності; підвищує рівень безробіття в країні. Доведено, що для зниження рівня загрози державній безпеці від постійного зростання рівня корупції, потрібно терміново розробляти та реалізувати ефективну антикорупційну політику. Визначено, що антикорупційна політика передбачає розробку та реалізацію диверсифікованих та алгоритмічних заходів держави базуючись на основах Конституційного устрою по мінімізації або ж усуненню причин та умов, які провокують та сприяють розвитку корупції в різних сферах суспільства: соціально-економічному, суспільно-політичному, державно-правовому, громадянському, екологічному, соціокультурному. Обґрунтовано, що корупція в інститутах безпеки суттєво ускладнює проблему від перенаправлення ресурсів на чорний ринок і хабарництва в обмін на працевлаштування до жорстокого поводження з цивільними. Запропоновані основні завдання антикорупційної політики для забезпечення державної безпеки: розробка законодавчого механізму, який покликаний перешкоджати підкупу осіб, що наділені повноваженнями публічної влади; дотримання відповідальності за різного роду корупційні правопорушення на всіх рівнях та різних сферах життєдіяльності; здійснення відшкодування шкоди, яка заподіяна різноманітними корупційними правопорушеннями; постійний моніторинг внутрішніх й зовнішніх факторів корупційного ризику та ефективності заходів; становлення загальнонаціональної антикорупційної свідомості; розробка стимулів до діяльності посадових осіб, які будуть непідкупними та соціально відповідальними.

Ключові слова: державна безпека, корупція, антикорупційні заходи, корупційні ризики, антикорупційна політика.

Постановка проблеми. Враховуючи реалії світового розвитку можна констатувати, що серед значної кількості суспільних проблем, від врегулювання яких залежить стан безпеки, ключову роль займає корупція. Дана проблема в умовах сучасності представляється, як гіперпаразит, що має сукупність видів, форм прояву та який імплементувався практично до всіх сфер суспільного життя (управлінської, виробничої, фінансової, соціальної та інші). З даною проблемою доводиться часто зустрічатись в закладах освіти та охорони здоров'я, у роботі адміністративного апарату, веденні бізнесу тощо. Корупція представляє собою серйозний негативний фактор, який суттєво стримує соціально-економічний розвиток та політичні зміни,

які перешкоджають досягненню завдань сталості, імплементації європейських стандартів життя й підвищенню конкурентних позицій на міжнародному ринку. Корупційні прояви також представляються антагоністичним фактором для правової й демократичної держави, стримуючи цим самим реалізацію принципу щодо пріоритетності прав людини, негативно впливають на культурну й духовну складову суспільства, актуалізують ідеологічну кризу, деформують функції життєво важливих інститутів суспільства, а дії корупціонерів знищують систему розвитку всього людського потенціалу країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найвагоміший внесок у розробку наукових підходів до оцінки впливу корупції на державну без-

пеку здійснено такими вченими, як: О. Береза, В. Вишневська, О. Дручек, Ю. Дмитрієв, С. Задорожний, О. Леонова, В. Соловйов, О. Тильчик, K. Barnick, J. Braemer, J. Ludwig та іншими.

Мета статті полягає в аналізі теоретико-концептуальних підходів до визначення місця корупції в системі державної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Питання корупції відкрито практично для кожної держави та представляється як глобальна загроза як економічно розвинутих країн, так і для тих, які розвиваються. Міжнародний досвід щодо боротьби із корупцією суттєвий, однак суспільство так й не змогло належним чином справитися з даною проблемою. Країни світу спрямовували свої зусилля на розробку ефективної антикорупційної політики з метою розбудови громадянського суспільства та максимально орієнтували зусилля на боротьбу з проявами корупції, однак результати таких заходів не завжди були результативними. Проте без постійних антикорупційних заходів корупція має особливу властивість динамічно розширюватися. Тому бажаним для будь-якої держави є постійне вдосконалення системи формування та реалізації антикорупційної політики, яка має представляти як самостійна функція держави.

Необхідність дослідження проблем корупції у контексті впливу її на різноманітні сфери суспільного життя, представляється проблемою не лише сьогодення, адже дане явище зародилося ще із формуванням різних об'єднань людей та появою проявів державності, що супроводжувались розвитком цивілізації. Вже на цей час відбувалось всезагальне засудження проявів корупційної діяльності і прийняття масштабності ризиків й загроз від її розвитку. Світові дослідники корупційних проблем Barnick K., Braemer J., Ludwig, J. стверджують, що «корупція як динамічна форма девіантної злочинної поведінки стара, як саме людство» [1]. «Історія корупції практично не поступається за своїм віком історії всієї людської цивілізації, також супроводжується діяльністю публічної влади у різних її формах. Світові історико-правові дослідження також підтверджують нерозривний зв'язок корупційної діяльності й управлінського апарату» [2]. Таким чином, для представлення комплексного підходу про заходи щодо боротьби з корупцією як з діяльністю, яка потребує вивчення історичних аспектів передумови її впливу на результативність механізмів державного управління.

У свою чергу, корупція як соціальне явище з'явилось паралельно із проявом управлінських взаємовідносин у життєдіяльності людей. В епоху становлення племінних та міжплемінних союзів й функціонування різних народностей в управлінців виникла потреба у здійсненні переговорів із іншими об'єднаннями, вирішенні міжетнічних, міжсуб'єктних соціальних конфліктів, в певній управлінській діяльності, що стримувало їх внесок у діяльність ще додержавного суспільства. Як результат зміни форм участі у суспільному житті з'явилася необхідність у отриманні певної винагороди за відведений час на громадські справи іншими суспільними й матеріальними благами, тому об'єднання, що входили до відповідного складу союзу й отримували певний захист, зобов'язувались робити пожертвування (подарунки). Задля уникнення різного роду збройних нападів і розграбування сусідні об'єднання вдавалися до розробки договірних відносин шляхом відкупу від ворогів.

Науковці корупцію досить часто визнають «соціальною чумою» ХХІ століття. Корупція є справжньою загрозою положенням державності, кожної особистості, всього суспільства та безпеці держави. Вона виступає основним фактором зростання тіньових економічних відносин та національної політики, знищує морально-етичні принципи функціонування громадян підбиваючи авторитетність державного управління на всіх рівнях [3]. Таким чином корупційна злочинність порушує права і законні інтереси громадян, відповідних організацій, завдає колосального матеріального збитку.

Науковці акцентують увагу на тому, що «на сьогодні розвиток української державності під впливом корупції набуває ознак глобального суспільного феномену, який є агресивним й непередбачуваним за своїм характером. Дане явище деформує різні сфери суспільного життя: соціально-економіку, управлінську, політику тощо. Тобто прояви корупції становлять суттєву загрозу для існування конституційно визначених параметрів державності – демократичні, соціальні та правові» [4-5].

Негативний прояв корупції виникає тоді, коли на різних рівнях державні службовці та інші посадові особи, які уповноважені на виконання функцій держави (депутати, судді, працівники правоохоронних органів, керівники, лікарі та інші особи від яких залежить прийняття будь-якого рішення), що володіють владою над

розподілом різного роду ресурсів, які безпосередньо їм не належать, здійснюють їх розподіл за особистими потребами.

Ключовим стимулом до прояву корупції є перспектива отримання прибутку (вигоди), яка пов'язана із використанням своїх повноважень, а важливим стримуючим фактором є ризик покарання. Різноманітні прояви корупції представляють собою різну етичну оцінку: тобто одні дії представляються злочинними, інші тільки аморальними [6].

Боротьба із корупцією є складовою частиною більш ширшої боротьби з метою формування ефективної системи управління. Управлінці повинні орієнтуватись насамперед не на протистояння корупції, а на знищення її впливу на розвиток суспільства загалом.

З метою проведення комплексного вивчення механізмів реалізації антикорупційної політики держави актуальним є розгляд питання структури корупції у розрізі різних наукових сфер.

Так, у економічній, юридичній, політичній й соціологічній, представлень поняття «корупція» представлено багато, вони насамперед схожі та розрізняються тільки в конкретизації діяльності, яка є більш-менш розгорнутою властивістю суб'єкта [7]. Це поняття у вузькому змісті пов'язане із впливом на права й законні інтереси людей, що практично знищує нормальну діяльність всіх інституцій публічної влади та негативно впливає на авторитет країни у світі.

Отже, корупція певним чином акумулює в собі соціально-правові, філософські, фінансові характеристики. Однак в досягненні такого феномену актуальним є не лише досягнути, чим він є в дії, головне це розробити практичні шляхи мінімізації його рівня, а вже потім ліквідувати причини, які породжують корупцію, виявлення та викорінення середовища, де корупція бере свій початок.

Розглядаючи наукові доробки у сфері боротьби з корупцією, доцільно зауважити, що, незважаючи на високий рівень небезпеки та масштабність функціонування корупційної діяльності в Україні, не ефективна та не відповідає дійсним розмірам такого явища й загрозам державній безпеці антикорупційні заходи, як зі сторони державних структур, так й інституцій сучасного суспільства.

В сучасній Україні корупція стала складовою частиною соціального-економічного, суспільно-політичного й культурного життя населення.

Представляючись не стільки феноменом кримінального характеру, скільки прийнятним загальнодержавним негативним фактором занепаду нації, вона також негативно впливає на авторитет державної влади, цим самим руйнуючи сформований рівень державності й цим самим призводячи до порушення національної безпеки [8].

Подекуди науковці розглядають корупцію, як індикатор соціальної хворобливості суспільства. Головним її симптомом зазвичай виступає цинізм громадян, у той час коли в державі переважають криміногенні стандарти: тобто, у той час, коли корупцію всі зневажають й вважають її негативним і не припустимим явищем, все одно регулярно користуються сформовані нею механізми для досягнення особистих цілей.

Таким чином для України корупція практично на рівні всіх сфер життєдіяльності трансформувалась на головну глобальну проблему, не урегульованість та загострення якої негативно впливають на міжнародні суспільно-політичні відносини.

Отже, встановлено, що корупція є досить негативним явищем, а її небезпека представляється у наступному [6-8]:

- сприяє отриманню збитків всім (всім особам, які провокують на корупційні діяння);
- негативно впливає на авторитет держави, приносить шкоду регламентованим демократичним основам суспільства;
- не дотримання принципів верховенства права;
- представляється у вигляді не значних знаків уваги (цукерки, квіти тощо);
- провокує порушення встановленого порядку реалізації владних повноважень службовими особами представників органів влади на всіх рівнях управління;
- стимулює незаконні привілеї для корумпованих угруповань й кланів, цим самим підпорядковуючи владу держави інтересам посадових осіб, службовців;
- стимулює розвиток організованої злочинності, перш за все економічної, стає важливою умовою для її існування;
- впливає на принципи соціальної справедливості та невідворотності покарання;
- формує залежність (спробував один раз тому хочеться постійно);
- знищує моральні, духовні та культурні цінності;
- провокує адміністративну й кримінальну відповідальність;

– підвищує рівень безробіття в країні.

Отже, антикорупційна політика передбачає розробку та реалізацію диверсифікованих та алгоритмічних заходів держави базуючись на основах Конституційного устрою по мінімізації або ж усуненню причин та умов, які провокують та сприяють розвитку корупції в різних сферах суспільства. Таким чином, вона повинна стати складовою частиною основної стратегії розвитку держави, представленої в різних напрямках й пріоритетах: соціально-економічному, суспільно-політичному, державно-правовому, громадянському, екологічному, соціокультурному.

Враховуючи вищевикладене, зазначимо, що ключовими цілями української антикорупційної політики має стати насамперед постійне зменшення рівня корупції і забезпечення своєчасного захисту прав й легітимних інтересів всіх громадян та загалом суспільства від загроз, що пов'язані із корупцією, на основі реалізації дієвих антикорупційних механізмів та їх інструментарію.

Таким чином, основними завданнями антикорупційної політики держави доцільно вважати:

- своєчасне попередження правопорушень в сфері корупційних процесів;
- розробка законодавчого механізму, який покликаний перешкоджати підкупу осіб, що наділені повноваженнями публічної влади;
- дотримання відповідальності за різного роду корупційні правопорушення на всіх рівнях та різних сферах життєдіяльності, що прямо передбачені нормативними актами;
- здійснення відшкодування шкоди, яка заподіяна різноманітними корупційними правопорушеннями;
- постійний моніторинг внутрішніх й зовнішніх факторів корупційного ризику та ефективності заходів реалізації антикорупційної політики;
- становлення загальнонаціональної антикорупційної свідомості;
- підтримка заходів щодо реалізації прав громадян й організацій на належний доступ до інформації про різного роду факти корупції, а також на їх представлення в публічних засобах інформації;
- розробка стимулів до діяльності посадових осіб, які будуть непідкупними та соціально відповідальними.

Висновки. Корупція та безпека є сусідами, і їхнє співіснування породжує порочне коло насильства та нестабільності. Міжнародні військові операції – від стабілізаційних місій і миротворчих операцій до допомоги в безпе-

ці – часто відбуваються в середовищах, уражених корупцією та конфліктами. Корупція може підірвати мету місії, увічнити незахищеність і спричинити страждання для цілих суспільств. Присутність заходів безпеки у зонах конфлікту може мати власний вплив на серйозність і поширеність корупції. Приплив військових, фінансових і політичних ресурсів, який супроводжується міжнародною військовою присутністю, може бути використаний для посилення впливу корумпованих мереж, які отримують вигоду від конфлікту та підривають мир. Ці мережі та ресурси можуть зміцнити супротивників і, зрештою, мати жакливі наслідки для ефективності та успіху завдань.

Корупція в самих силах безпеки – від перенаправлення ресурсів на чорний ринок і хабарництва в обмін на працевлаштування до жорстокого поводження з цивільними – ускладнює проблему. Це наражає на погіршення репутації, витрачання ресурсів і сприяє підвищенню рівня корумпованості в сфері державної безпеки. Тому вкрай важливо, щоб сфери цивільного захисту й оборони були готові визнавати та пом'якшувати масштаби, серйозність і вплив корупції, зменшувати корупційні ризики у своїй власній діяльності та працювати в рамках більш широких антикорупційних заходів. Таким чином, особливої актуальності набуває питання дослідження змістовного наповнення сутності державної безпеки та громадського порядку.

Список використаної літератури:

1. Barnick K. Korruption – (kleine) Geschichte der Bestechung / K. Barnick, J. Braemer, J. Ludwig. 2007. Accessed mode: <http://anstaeslicht.wordpress.com/2007/09/17/korruption-%E2%80%93-kleinegeschichte-der-bestechung/>.
2. Береза О. Д., Соловйов В. М. Економічні наслідки корупції в державному управлінні. Наук. зап. Ін-ту законодавства Верхов. Ради України. 2013. № 1. С. 154–158.
3. Дмитрієв Ю. В. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 1-2(1). С. 141–149.
4. Задорожний С. А. Протидія корупції як першочергове завдання місцевої влади. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_5_11.
5. Schneider F. The Size and Development of the Shadow Economies of Ukraine and Six other Eastern Countries Over the Period of 1999 –

2015. Науковий журнал ХНЕУ «Економіка розвитку». 2016. № 2 (78). С. 12-20.
6. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: монографія. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 378 с.
7. Вишнеvsька В. О. Тінізація і гарантування економічної безпеки держави. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. 13. С. 110-112.
8. Леонова О. О. Умови реалізації державної політики у сфері детінізації економіки України. Актуальні проблеми державного управління. 2018. Вип. 1 (53). С. 52-57.

Vakulyuk V. V. Theoretical and conceptual approaches to determining the place of corruption in the state security system

The article evaluates theoretical and conceptual approaches to determining the place of corruption in the state security system. It has been established that corruption is a rather negative phenomenon, and its danger is as follows: it contributes to receiving losses; negatively affects the authority of the state; provokes a violation of the established procedure for the exercise of power by officials; encourages illegal privileges for corrupt groups and clans; stimulates the development of organized crime; affects the principles of social justice and the inevitability of punishment; destroys moral, spiritual and cultural values; increases the level of unemployment in the country. It has been proven that in order to reduce the threat to state security from the constant growth of corruption, it is necessary to urgently develop and implement an effective anti-corruption policy. It was determined that the anti-corruption policy involves the development and implementation of diversified and algorithmic state measures based on the foundations of the Constitutional system to minimize or eliminate the causes and conditions that provoke and promote the development of corruption in various spheres of society: socio-economic, social-political, state-legal, civil, ecological, socio-cultural. It is substantiated that corruption in security institutions significantly complicates the problem, from the diversion of resources to the black market and bribery in exchange for employment to the brutal treatment of civilians. The main tasks of the anti-corruption policy to ensure state security are proposed: the development of a legislative mechanism designed to prevent bribery of persons empowered by public authorities; compliance with responsibility for various types of corruption offenses at all levels and in various spheres of life; compensation for damage caused by various corruption offenses; constant monitoring of internal and external factors of corruption risk and effectiveness of measures; formation of national anti-corruption awareness; development of incentives for the activities of officials who will be incorruptible and socially responsible.

Key words: state security, corruption, anti-corruption measures, corruption risks, anti-corruption policy.

УДК 351:338.432

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.41>**В. В. Ігнатенко**здобувач наукового ступеня кандидата наук
Національний університет цивільного захисту України

ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

У статті систематизований науковий підхід до використання інструментарію реалізації механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору. Доведено, що для оцінювання ефективності процесів державної підтримки аграрного сектору доцільно застосовувати методику, засновану на сукупності методів статистичного багатомірного аналізу та оптимізаційних засобів. Запропоновано інструменти механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору та його форми здійснення. Основними формами виступають стимулювання та обмеження. До інструментів механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору належать: податки, кредитування, цінове регулювання, бюджетне фінансування та інвестиції. Доведено, що у виборі інструментів та рівня їх впливу має бути закладений стимулюючий характер. Саме в цьому разі державна підтримка розвитку аграрного сектору спроможна відігравати суттєву роль у забезпеченні стабільного розвитку аграрного виробництва. Відносно специфічних особливостей аграрного сектору, під державною підтримкою розвитку аграрного сектору слід розуміти механізм цілеспрямованої дії на фінансовий потенціал представників аграрного сектору, що прогнозує використання, адаптованого до теперішніх глобалізаційних умов, державного регулюючого процесу з метою зростання ефективності аграрного сектору, збільшення прибутків державного бюджету й гарантування конкурентоспроможності аграрних товарів на вітчизняних і міжнародних ринках. Державна підтримка розвитку аграрного сектору полягає в проведенні комплексу заходів із організаційної та фінансово-кредитної підтримки його суб'єктів. Це має сприяти впорядкованості дій економічних суб'єктів з урахуванням дотримання норм законодавства, інтересів органів влади, бізнесу та суспільства в цілому, а також підвищити зацікавленість усіх учасників аграрного сектору в забезпеченні продовольчої безпеки країни. Запропонований нами підхід до виконання механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору дає можливість: забезпечити потреби представників аграрного сектору у кредитних джерелах; побудувати ефективну систему оподаткування виробництва аграрного сектору; активізувати ефективну схему страхування учасників господарювання аграрної сфери; визначити шляхи розвитку програми фінансової підтримки аграрної галузі.

Ключові слова: аграрний сектор, державна підтримка, механізми, інструменти, принципи, система.

Постановка проблеми. Відповідно до чинного законодавства, забезпечення ефективності засобів державної підтримки розвитку аграрного сектору зводиться тільки до моніторингу за цільовим використанням коштів бюджету. Тому побудова дієвого методичного гарантування до оцінки якості інструментів механізмів державної підтримки державної підтримки розвитку аграрного сектору є значно актуальним. Головна ціль механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору полягає у гарантуванні його раціональності в умовах нестачі фінансових активів. У відповідному контексті визначається, який саме ефект (соціальний чи економічний) буде отримано в результаті використання

фінансових інструментів державної підтримки розвитку аграрного сектору. Однак, одностайність відносно визначення результативності процесу державного регулювання аграрного сектору відсутня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розробку науково-методологічних положень та практичних аспектів щодо управління розвитком аграрного сектору зробили такі вчені: В. Борщевський, І. Гриник, В. Дергачов, В. Зянько, П. Лайко, Н. Тарнавська, Л. Щуревиц, А. Череп та інші.

Мета статті полягає в оцінці дієвості інструментарію механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору.

Виклад основного матеріалу. Вивчаючи фінансову підтримку держави аграрної галузі як один із домінуючих інструментів процесу державного регулювання, яка активізує забезпеченню учасників аграрного сектору відповідними ресурсами для якісного функціонування, пропонуємо систематизувати домінуючі її форми: пряма, яка реалізується методом прямих виплат з бюджету; непряма – бюджетні гроші носять стимулюючу властивість); умовно-пряма (опосередкована) – це організаційно-економічні методи, які прямо не мають зв'язок з аграрним виробником (рис. 1) [1].

В період загострення проблем аграрного сектору активізується роль відповідних фінансових інструментів регулювання держави як кредитування, оподаткування й інвестування у гарантуванні стратегічної державної підтримки розвитку аграрного сектору. Для здійснення якісної реалізації відповідних інструментів потрібно сформулювати потужний науково-методичну основу оцінки якості механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору. Для розв'язання вищезазначених задач виникає потреба у прогнозуванні показників державної підтримки розвитку аграрного сектору з урахуванням дії на зазначений процес домінуючих інструментів процесів державної підтримки державного регулювання.

Серед математико-економічної схеми оцінки якості державного регулювання в останній час активно розвиваються способи прогнозування,

що базуються на визначенні стохастичного зв'язку між величинами трендового й кластерного дослідження, методи синергетичного й диференційованого рівняння логістичної форми, способів нерівноважної статистичної механіки, інтегральні способи тощо. Головним призначенням перелічених способів є визначення сукупності ключових факторів, котрі мають дію на результативний показник [2].

Вивчення позитивних і негативних сторін фактичних методів статистико-математичного складу та висновки власного дослідження, дали можливість сформулювати висновки, що для оцінювання ефективності процесів державної підтримки аграрного сектору доцільно застосовувати методiku, засновану на сукупності методів статистичного багатомірного аналізу та оптимізаційних засобів.

Нами запропоновано розглядати сутність механізмів державної підтримки розвитку аграрної сфери як: в першу чергу, систему дій, яка має комплекс організаційно-адміністративних та юридичних, соціально-економічних способів, упорядкованих відповідним чином з ціллю подолання перешкод, які утворюються на шляху реалізації економічних інтересів представників аграрного сектору; по-друге, засіб перетворення фінансових джерел державного регулювання на певні результати політики держави(бюджетно-податкова та грошово-кредитна й цінова) у понятті реалізації системи організаційно-економічних, політичних й пра-

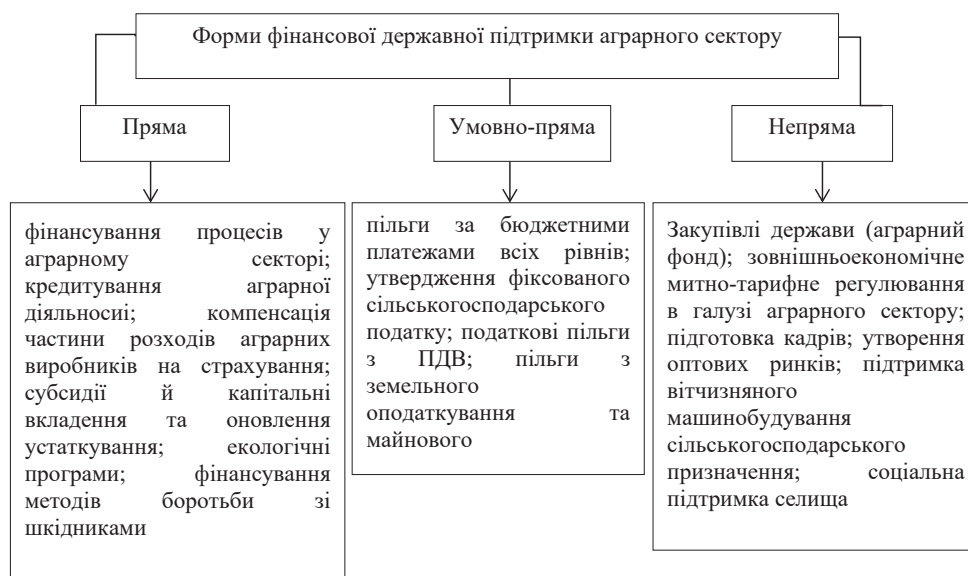


Рис. 1. Форми фінансової державної підтримки аграрного сектору

*Джерело: систематизовано автором на основі [3-4]

вових інструментів. Згідно точки зору концепції системності складова механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору повинна включати перелік елементів: суб'єкти регулювання (органи влади держави); інструментарій (способи, методи й інструменти); об'єкт регулювання (аграрний сектор); стратегічні завдання та індикатори фінансової державної підтримки розвитку аграрної галузі; ефекти, які змінюються під час реалізації механізму.

Запропонований нами підхід до виконання механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору дає можливість:

- забезпечити потреби представників аграрного сектору у кредитних джерелах;
- побудувати ефективну систему оподаткування виробництва аграрного сектору;
- активізувати ефективну схему страхування учасників господарювання аграрної сфери;
- визначити шляхи розвитку програми фінансової підтримки аграрної галузі [5].

Домінуюче значення для виконання механізмів державної підтримки розвитку аграрної сфери мають науково пояснювальні й об'єктивні властивості, на яких і формується подальша дія механізму. Їхнє постійне дотримання забезпечуватиме не присутність суб'єктивних втручань у функціонування ринкового механізму регулювання сфери аграрію. Також, властивості є основою для здійснення вибору певних форм, засобів та інструментів фінансового регулювання держави аграрної сфери.

Систематизувавши погляди головних науковців у галузі формування процесу державного регулювання аграрного сектору, нами запропоновано поділяти методи державного регулювання аграрного сектору за формою дії на прямі та непрямі.

Нами встановлено, що держава керує цілим комплексом засобів впливу на фінансові та економічні дії в аграрному секторі. У науковому середовищі існує декілька підходів до поділу інструментів державного регулювання аграрного сектору, а саме:

- бюджетна складова інструментів (інвестування сільгоспвиробництва, капітальні вкладення, субсидування відсоткових ставок, лізинг у аграрному секторі);
- цінова група інструментів (ціни ринку, контрольні ціни, гарантовані ціни та захисні ціни, закупівельні й товарні інтервенції);
- податкова група інструментів (спрощена система оподаткування, податкові пільги, від-

строчення податкових платежів та звільнення від сплати податків);

– соціальна група інструментів (підвищення життєвого рівня, медичне та культурне обслуговування, підвищення рівня освіти на селі);

– наукова група інструментів (базові наукові вивчення, підготовка фахівців, інноваційні плани розвитку та інформаційна підтримка аграрного сектору);

– кредитна група інструментів (кредитування по сезону, інвестиційне і іпотечне кредитування, вексельне кредитування, позикова кооперація на селі);

– зовнішньоекономічна група інструментів (покращення експорту товарів сільськогосподарського значення, нетарифне регулювання імпорту продукції сільськогосподарського значення, змішана схема захисту внутрішнього каналу);

– група регулювання прибутків (декларування цін, ухвалення граничного рівня прибутковості, еквівалентний обмін між галузями, підвищення прибутків сільського населення) [6-7]. Рациональне застосування інструментів процесів державної підтримки розвитку аграрного сектору дасть можливість отримати високої продуктивності в виробництві аграрного сектору, в результаті і конкурентоспроможності на внутрішньому і на зовнішньому ринках.

Відносно від стратегії фінансової політики та теперішнього стану аграрного сектору, засоби державної підтримки можуть виконувати свою дію у формі обмежень чи стимулів. Форма (лат. forma – це зовнішнє окреслення, вираження окремого змісту) державної підтримки – це конкретні інструменти державної підтримки розвитку аграрного сектору. Форми державної підтримки у формі його інструментів утворюють інструментарій процесу державної підтримки розвитку аграрної галузі [5].

Під інструментами (лат. «instrumentum» – це знаряддя, використовуючи якого можна виконати дію) розуміють відповідні прийоми, що використовуються країною для забезпечення пропорційності в державі (цінове регулювання, податки та бюджетне фінансування та ін.) [6-7].

На базі запропонованого нами пояснення визначення «державна підтримка розвитку аграрного сектору», побудовано інструменти механізмів підтримки розвитку аграрного сектору та його форми виконання. Основними формами являються стимулювання й обмеження. До інструментів державної підтримки розвитку

аграрної галузі належать: податки, кредитування, регулювання ціни, бюджетне фінансування та вкладення (рис. 2).

Дослідження сучасної практики економічного регулювання держави: фінансове державне регулювання в схемі бюджетно-податкової політики, фінансове регулювання держави в механізмі грошової та кредитної політики й фінансове державне регулювання у процесі інвестиційної політики.

Беручи до уваги обмеженість джерел взагалі та фінансових зокрема, держава повинна на постійній основі визначати, що головне для державної підтримки розвитку аграрного сектору на певний момент та у майбутньому, які ресурси потрібні для цього, як найшвидше вони дадуть гарні результати, які будуть одержані кінцеві ефекти використання системи аграрного сектору в теперішніх трансформаційних умовах.

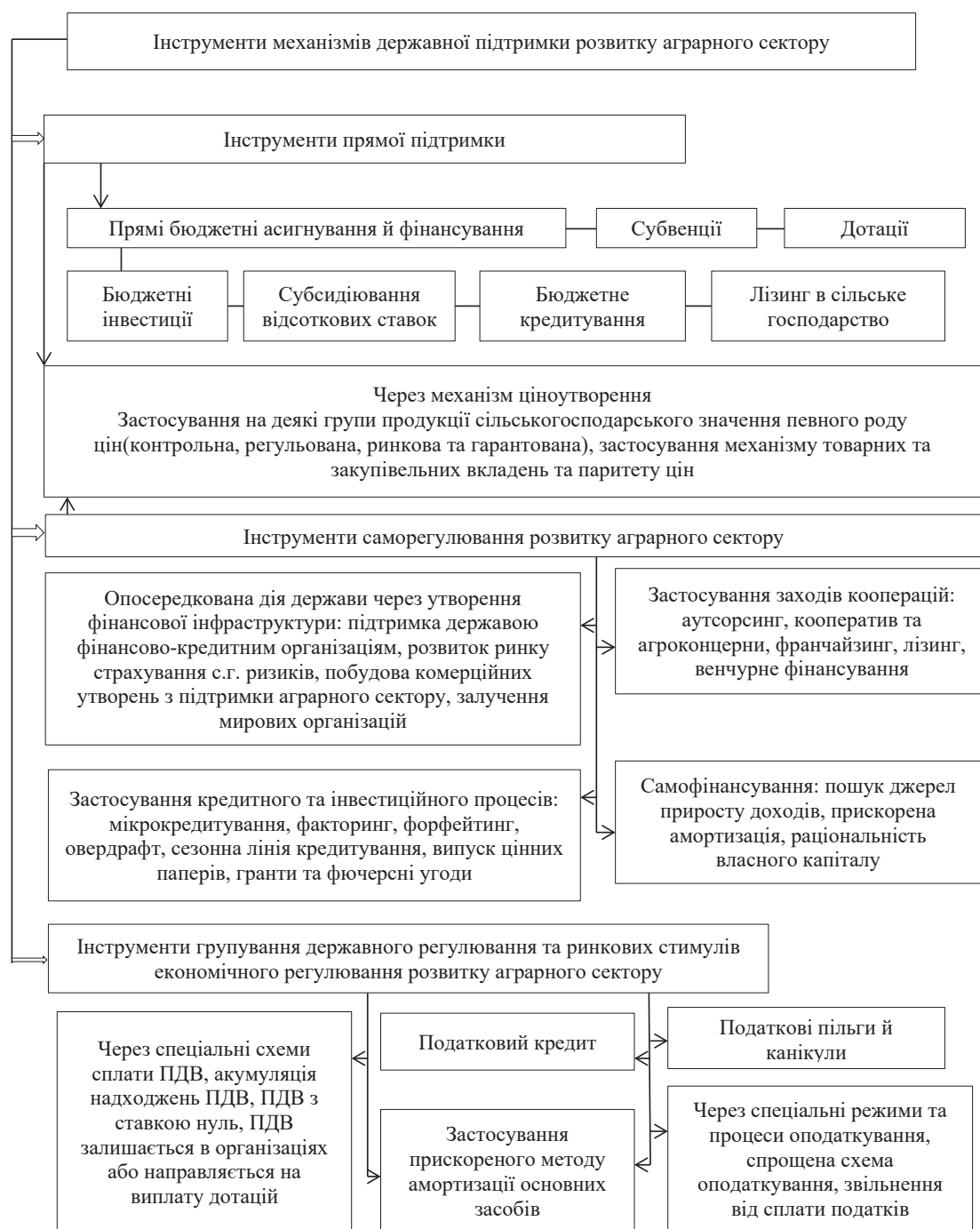


Рис. 2. Структура інструментів механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору

*Джерело: систематизовано автором

Отже, відносно специфічних особливостей аграрного сектору, під державною підтримкою розвитку аграрного сектору слід розуміти механізм цілеспрямованої дії на фінансовий потенціал представників аграрного сектору, що прогнозує використання, адаптованого до теперішніх глобалізаційних умов, державного регулюючого процесу з метою зростання ефективності аграрного сектору, збільшення прибутків державного бюджету й гарантування конкурентоспроможності аграрних товарів на вітчизняних і міжнародних ринках.

Висновки. Державна підтримка розвитку аграрного сектору це система скоординованих дій (напрямів, форм, методів, важелів, інструментів) органів державної влади щодо їх прямого та непрямого впливу на суб'єктів господарювання для досягнення ефективності функціонування аграрного сектору. Державна підтримка розвитку аграрного сектору полягає в проведенні комплексу заходів із організаційної та фінансово-кредитної підтримки його суб'єктів. Це має сприяти впорядкованості дій економічних суб'єктів з урахуванням дотримання норм законодавства, інтересів органів влади, бізнесу та суспільства в цілому, а також підвищити зацікавленість усіх учасників аграрного сектору в забезпеченні продовольчої безпеки країни.

Список використаної літератури:

1. Щуревич Л.М. Інноваційні перспективи в розвитку аграрного сектору в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. №10. С. 101-105.
2. Гриник І.В. Проблеми і перспективи науково-забезпечення трансферу інновацій в АПК. Методичні підходи створення інновацій та трансферу об'єктів інтелектуальної власності у агровиробництво / під ред. В.П.Ситника, В.В.Кириченка. Х., 2008. С. 16-20.
3. Лайко П.А. Удосконалення інноваційної діяльності в АПК – вимоги часу. *Економіка АПК*. 2007. №12. С.85-91.
4. Shestakovska T., Durglishvili N., Kushnir S. Competitiveness of the agrarian business in the context of maintenance of leadership positions on the market. In: Strielkowski, W. (ed.). Proceedings of the 2nd International Conference on Social, Economic and Academic Leadership (ICSEAL 2018), Advances in Social Science, Education and Humanities Research, 2018. vol. 217, pp177-184. doi:10.2991/icseal-18.2018.26
5. Прахалад К.К. Майбутнє конкуренції. Творення унікальної цінності спільно з клієнтами. К.: Вид-во Олексія Капусти (підрозділ «Агенція «Старт»), 2005. 258 с.
6. Тарнавська Н. Новітні прояви конкуренції в суспільстві, яке базується на знаннях. *Економіка України*. 2008. № 2. С.4-16
7. Потенціал розвитку і перспективи відродження сільських територій в умовах сучасних реформ: науково-аналітична доповідь. під ред.. В. Борщевського. Львів, 2017. 43 с.

Ignatenko V. Toolkit for the implementation of mechanisms of state support for the development of the agricultural sector

The article systematizes a scientific approach to the use of tools for the implementation of state support mechanisms for the development of the agrarian sector. It has been proven that to evaluate the effectiveness of the processes of state support of the agricultural sector, it is advisable to use a methodology based on a set of statistical multivariate analysis methods and optimization tools. The instruments of the mechanisms of state support for the development of the agricultural sector and its forms of implementation are proposed. The main forms are incentives and restrictions. The instruments of mechanisms of state support for the development of the agricultural sector include: taxes, lending, price regulation, budget financing and investments. It has been proven that the selection of tools and the level of their influence should be of a stimulating nature. It is in this case that state support for the development of the agricultural sector can play a significant role in ensuring the stable development of agricultural production. Regarding the specific features of the agrarian sector, state support for the development of the agrarian sector should be understood as a mechanism of purposeful action on the financial potential of representatives of the agrarian sector, which predicts the use of a state regulatory process adapted to the current globalization conditions with the aim of increasing the efficiency of the agrarian sector, increasing the state budget's income and guaranteeing competitiveness of agricultural goods on domestic and international markets. State support for the development of the agrarian sector consists in carrying out a set of measures for organizational and financial and credit support of its subjects. This should contribute to the orderliness of the actions of economic entities, taking into account compliance with legislation, the interests of authorities, business and society as a whole, as well as increase the interest of all participants in the agrarian sector in ensuring the country's food security. Our proposed approach to the implementation of state support mechanisms for the development of the agrarian sector makes it possible to: ensure the needs of representatives of the agrarian sector in credit sources; to build an effective system of taxation of production in the agrarian sector; activate an effective insurance scheme for participants in the agricultural sector; determine the ways of development of the program of financial support of the agrarian industry.

Key words: agricultural sector, state support, mechanisms, tools, principles, system.

І. М. Москалець

старший викладач Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права

ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Ця стаття розглядає важливість регуляторної та юридичної підтримки для інноваційного розвитку економіки в Україні. Автор висвітлює ключові аспекти, які включають створення сприятливого регуляторного та юридичного середовища, захист інтелектуальної власності, стимулювання інвестицій та підтримку інноваційних стартапів. Стаття також відзначає досягнення в цих сферах та рекомендації для подальшого розвитку. Результати дослідження підтверджують важливість регуляторної та юридичної підтримки у створенні сприятливого середовища для інноваційної діяльності, що сприяє економічному зростанню та конкурентоспроможності країни. У статті наголошується, що створення сприятливого регуляторного та юридичного середовища є необхідною умовою для стимулювання інноваційного розвитку економіки. Інноваційність в умовах високої конкуренції та швидко змінюваної технологічної обстановки вимагає гнучких та передбачуваних правових рамок, які сприяють розвитку новаторських рішень та захищають інтереси учасників інноваційного процесу. Крім того, у статті зазначається, що ефективна регуляторна та юридична підтримка є ключовим чинником для приваблення інвестицій у інноваційні проекти. Інвестори шукають стабільність та впевненість у правовій системі країни, а також гарантії захисту їхніх інвестицій та інтелектуальної власності. Тому важливо постійно вдосконалювати законодавство та забезпечувати його ефективне виконання. У статті також розглядаються можливі шляхи подальшого розвитку регуляторної та юридичної підтримки інноваційного розвитку, такі як спрощення адміністративних процедур, вдосконалення механізмів захисту інтелектуальної власності, а також підвищення кваліфікації правових фахівців та регуляторів. Усе це свідчить про те, що регуляторна та юридична підтримка має велике значення для інноваційного розвитку економіки і є важливою складовою ефективною національної стратегії у сфері інновацій. Подальша розвиненість регуляторної та юридичної підтримки в інноваційній сфері України є ключовим аспектом для створення умов, які сприяють залученню інвестицій, розвитку технологій та стимулюють підприємництво у нових галузях.

Ключові слова: інноваційний розвиток, державна політика, управління інноваціями, стратегічне планування, економічне зростання.

Постановка проблеми. Інновації стали ключовим драйвером економічного зростання та розвитку в умовах сучасного світу. Держави, що активно розвивають свій інноваційний сектор, мають значний конкурентний переваги на міжнародному ринку. Україна, яка прагне забезпечити стаке економічне зростання та підвищення життєвого рівня своїх громадян, не може ігнорувати цей факт. Стратегічним завданням для України є підвищення ефективності механізмів державної підтримки інноваційного розвитку. На сьогоднішній день Україна стикається з численними викликами, серед яких зниження конкурентоспроможності економіки, низький рівень науково-технічного розвитку та обмежені можливості для інноваційного розвитку. Попри

потенціал та талант українських інженерів, науковців та підприємців, багато інноваційних проектів залишаються нереалізованими через відсутність необхідної підтримки та ресурсів. Тому наявність ефективного інструментарію державної підтримки стає ключовою умовою для прискорення інноваційного розвитку України та підвищення її конкурентоспроможності на світовій арені. У цій статті будуть проаналізовані та розглянуті основні інструменти та механізми державної підтримки інноваційного розвитку економіки України з метою визначення їх ефективності та можливих шляхів подальшого вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика державної інноваційної полі-

тики в Україні знайшла відображення у значній кількості наукових робіт місцевих учених. Серед вчених, які зробили істотний внесок у дослідження цього питання, варто виокремити В. Вовка, В. Гевка, Ж. Говоруху, І. Гончарука, Т. Гринько, В. Зянька, А. Козлову, Л. Лебедеву, О. Луцківа, І. Терещенка, Р. Топіну, Н. Юрчук та інших. Окрім згаданих вище, багато інших дослідників також вносили свій вклад у аналіз цієї тематики.

Метою статті є аналіз та обґрунтування інструментарію державної підтримки інноваційного розвитку економіки України.

Вклад основного матеріалу. Одним із ключових аспектів успішної державної підтримки інноваційного розвитку є створення прозорого та сприятливого середовища для інноваційної діяльності. Прозорість управління та доступність ресурсів є важливими чинниками, які впливають на ефективність інноваційного процесу. Для досягнення цієї мети в Україні вжито ряд заходів, що спрямовані на створення сприятливих умов для розвитку інноваційного бізнесу та науково-технічного потенціалу.

Прозорість управління інноваційними програмами та фондами є важливим аспектом стимулювання інноваційної активності. Для цього в Україні були впроваджені механізми публічного оголошення конкурсів на отримання грантів, підтримки та іншої державної допомоги. Це дозволяє створити рівні умови доступу до ресурсів для різних учасників інноваційного процесу та забезпечити прозорість в розподілі державних коштів.

Створення сприятливого середовища для інноваційної діяльності є важливою умовою для залучення як національних, так і зарубіжних інвесторів у розвиток інноваційних проектів. У цьому контексті в Україні активно розвиваються інноваційні кліматичні зони, де підприємства можуть отримати доступ до необхідних ресурсів, технічної підтримки та експертної допомоги. Такі інфраструктурні центри створюють умови для взаємодії між бізнесом, науковою спільнотою та владними органами, що сприяє зростанню інноваційного потенціалу країни [1].

Крім того, важливим аспектом підтримки інноваційного середовища є розвиток інноваційної культури в країні. Для досягнення цієї мети необхідно проводити інформаційні кампанії, освітні заходи та забезпечувати доступ до ресурсів для стартапів та інноваційних підприємств. Створення сприятливого інноваційного

середовища сприяє залученню талановитих молодих людей до наукових та технологічних галузей, що створює передумови для сталого розвитку економіки в майбутньому.

Загалом, створення прозорих та сприятливих умов для інноваційної діяльності є важливим етапом у забезпеченні сталого інноваційного розвитку економіки України. Прозорість управління та підтримка інноваційних середовищ створюють умови для успішної реалізації інноваційних проектів та залучення інвестицій у сектор інноваційної економіки.

Фінансова підтримка та стимулювання інвестицій є одними з ключових інструментів державної політики у сфері інноваційного розвитку. Ефективна система фінансової підтримки дозволяє створити сприятливі умови для залучення капіталу в інноваційні проекти, підтримує розвиток інноваційних підприємств та сприяє впровадженню новаторських технологій. Україна вживає різноманітні заходи для забезпечення фінансової підтримки та стимулювання інвестицій у інноваційний сектор.

Один з основних методів фінансової підтримки інноваційного розвитку - це надання грантів та субсидій для проведення досліджень та розробок. Державні програми надають фінансову підтримку науковим та дослідницьким проектам у таких галузях, як інформаційні технології, біотехнології, енергоефективність тощо. Це дозволяє стимулювати науково-технічний прогрес та створювати нові продукти та послуги.

Для залучення капіталу у інноваційний сектор уряд України розробляє програми пільгового кредитування та інвестиційні лінії. Ці програми надають підприємствам можливість отримати фінансову підтримку за вигідними умовами для реалізації інноваційних проектів. Такі заходи сприяють залученню приватних інвесторів та розвитку інноваційного бізнесу в Україні [2].

Для сприяння розвитку інноваційного підприємництва в Україні також активно розвиваються інвестиційні фонди та ризикові капіталовкладення. Ці фонди надають фінансову підтримку стартапам та інноваційним підприємствам на ранніх стадіях розвитку, допомагаючи їм залучити необхідний капітал для реалізації своїх ідей та проектів.

Уряд України також розробляє податкові лінії та пільги для інноваційних підприємств, що сприяє створенню сприятливого податкового середовища для їхньої діяльності. Це може включати звільнення від податку на прибуток

протягом перших років функціонування підприємства або зменшення ставок податків на прибутки для компаній, які займаються інноваційною діяльністю.

Загалом, фінансова підтримка та стимулювання інвестицій є важливими інструментами державної політики для сприяння інноваційному розвитку економіки України. Ці заходи сприяють залученню капіталу у інноваційний сектор, стимулюють розвиток новаторських технологій та сприяють сталому економічному зростанню країни.

Інфраструктура є ключовим елементом для сприяння інноваційного розвитку економіки, оскільки вона надає необхідні ресурси та умови для здійснення досліджень, розробок та впровадження нових технологій та ідей. Україна, як і багато інших країн, визнає важливість розвитку інфраструктури для підтримки інноваційного сектору. Для цього проводяться різноманітні заходи, спрямовані на створення та розвиток інфраструктурних об'єктів, що сприятимуть інноваційному розвитку.

Одним зі стратегічних кроків є створення та розвиток науково-дослідницьких центрів та лабораторій, які надають доступ до сучасних технологічних засобів, обладнання та експертної підтримки. Ці центри створюють умови для проведення фундаментальних та прикладних досліджень у різних галузях, що є важливим для розвитку нових інноваційних рішень та технологій [3].

Технопарки та інкубатори є важливими елементами інфраструктури для розвитку інноваційного підприємництва. Вони надають простір для розвитку та тестування нових ідей та технологій, а також надають підприємствам доступ до необхідних ресурсів, включаючи експертні знання, фінансову підтримку та інфраструктурні послуги. Розвиток технопарків та інкубаторів сприяє збільшенню кількості інноваційних стартапів та залученню інвестицій у сектор інноваційної економіки.

Створення технологічних платформ є ще одним важливим кроком у розвитку інфраструктури інноваційного сектору. Ці платформи об'єднують представників бізнесу, науки та влади для спільної розробки та впровадження нових технологій та інноваційних рішень. Вони створюють сприятливі умови для обміну знаннями та досвідом, а також сприяють виникненню нових ідей та партнерських зв'язків між учасниками інноваційного процесу.

Розвиток інфраструктури інноваційного сектору є важливим фактором для підтримки інноваційного розвитку економіки України. Шляхом створення та розвитку науково-дослідницьких

центрів, технопарків, інкубаторів та технологічних платформ можна створити умови для ефективного розвитку нових технологій та інноваційних рішень, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності та сталому економічному зростанню України.

Освіта та розвиток людських ресурсів в інноваційній галузі є ключовими факторами для створення конкурентоспроможного інноваційного сектору та забезпечення сталого розвитку економіки. В Україні проводяться різноманітні заходи для підвищення якості освіти, підготовки та перепідготовки кваліфікованих кадрів, а також для стимулювання інноваційного мислення серед населення [4].

Для успішної реалізації інноваційних проєктів необхідні кваліфіковані кадри з глибокими знаннями у галузі науки, технологій та інженерії. Тому в Україні приділяється особлива увага підвищенню якості освіти в цих галузях, в тому числі за допомогою модернізації університетської програми, впровадження нових методик навчання та сприяння науково-технічним дослідженням.

Уряд України активно підтримує ініціативи з розробки та впровадження інноваційних освітніх програм та проєктів, спрямованих на підготовку фахівців у галузях, які є стратегічними для інноваційного розвитку країни. Це може включати спеціалізовані курси, магістерські програми та інші освітні ініціативи, які сприяють розвитку талановитої молоді та підвищенню їхньої конкурентоспроможності на ринку праці.

Для забезпечення сталого розвитку інноваційного сектору важливо стимулювати неперервне навчання та розвиток професійних компетенцій серед працівників. У цьому контексті в Україні розвиваються різноманітні програми підвищення кваліфікації, тренінги та майстер-класи з інноваційних тематик, спрямовані на збільшення кількості фахівців з інноваційним мисленням та навичками.

Поміж основних завдань у сфері освіти є і стимулювання інноваційного мислення та підприємницького духу серед студентів та молодих вчених. Для цього в Україні запроваджуються різноманітні конкурси, програми підтримки стартапів та інші ініціативи, що сприяють розвитку творчого підходу та підприємницької ініціативи у молодого покоління.

Освіта та розвиток людських ресурсів є невід'ємними складовими інноваційного розвитку економіки. Посилення уваги до підготовки кваліфікованих кадрів, створення інноваційних освітніх програм та стимулювання інноваційного мислення серед населення допоможе забез-

печити стає зростання і конкурентоспроможність України в умовах глобальної конкуренції.

Ефективна регуляторна та юридична підтримка в інноваційній сфері є важливими чинниками для сприяння створенню та розвитку інноваційних підприємств та проектів. В Україні проводяться різноманітні заходи для створення сприятливого регуляторного та юридичного середовища, що сприяє розвитку інноваційної діяльності.

Для стимулювання інноваційної активності важливо розробляти та впроваджувати спеціальне інноваційне правове регулювання. Це може включати в себе створення спеціальних законодавчих актів та регулятивних рамок, які спрощують процедури реєстрації та ліцензування інноваційних проектів, забезпечують захист інтелектуальної власності та сприяють взаємодії між різними сторонами інноваційного процесу [5].

Один із важливих аспектів регуляторної та юридичної підтримки інноваційного розвитку полягає у стимулюванні інвестицій у цей сектор. Для цього можуть бути введені різні механізми, такі як податкові пільги, інвестиційні стимули та державні гранти для інноваційних проектів. Крім того, важливо забезпечити правовий захист інвесторів та спростити процедури відкриття та реєстрації інноваційних підприємств.

Одним з ключових аспектів регуляторної підтримки інноваційного розвитку є забезпечення правового захисту інтелектуальної власності. Україна активно працює над удосконаленням законодавства щодо охорони інтелектуальної власності, включаючи авторські права, патенти, товарні знаки та інші види інтелектуальної власності, що сприяє захисту прав інноваторів та стимулює їхню активність у розробці нових продуктів та технологій [6-7].

Особливу увагу в регуляторній та юридичній підтримці інноваційного розвитку слід приділити стартапам та малим інноваційним підприємствам. Для цього можуть бути розроблені спеціальні програми та законодавчі акти, які спрощують процедури реєстрації та оподаткування для стартапів, а також надають їм доступ до фінансової підтримки та консультування щодо управління та розвитку бізнесу.

Регуляторна та юридична підтримка є важливими факторами для створення сприятливого середовища для інноваційного розвитку. Шляхом впровадження ефективних регулятивних та юридичних механізмів можна стимулювати інноваційну активність, забезпечити захист прав інвесторів та інтелектуальної власності, а також сприяти розвитку інноваційних стартапів та підприємств.

Висновки. Ефективна регуляторна та юридична підтримка в інноваційній сфері в Україні є важливим фактором для стимулювання інноваційного розвитку та підвищення конкурентоспроможності економіки. Шляхом створення сприятливого регуляторного та юридичного середовища можна забезпечити захист прав інвесторів та інтелектуальної власності, спростити процедури реєстрації та ліцензування інноваційних проектів, а також стимулювати інвестиції в інноваційність та розвиток стартапів.

Зусилля уряду та інших зацікавлених сторін у напрямку створення сприятливого регуляторного та юридичного середовища вже дали певні результати, але існує потреба в подальших заходах для удосконалення цього середовища. Продовження реформ у сфері законодавства, підвищення кваліфікації кадрів у сфері права та регуляторної діяльності, а також впровадження нових ініціатив щодо стимулювання інноваційної активності будуть сприяти подальшому розвитку інноваційного сектору та зміцненню позицій України на світовому ринку інноваційних технологій і продуктів.

Таким чином, ефективна регуляторна та юридична підтримка є ключовим елементом успішного інноваційного розвитку, який сприятиме створенню в Україні стабільного та конкурентоспроможного інноваційного середовища.

Список використаної літератури:

1. Лебедева Л. В. Сучасна інноваційна політика держави в Україні: проблеми та перспективи реформування. Ефективна економіка. 2014. № 1. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2664>
2. Луцків О.М. Регіональна інноваційна політика: особливості формування та проблеми реалізації. Регіональна економіка. 2015. № 2. С. 153–162.
3. Говоруха Ж. А. Питання розвитку інноваційної діяльності підприємств України. Актуальні проблеми економіки. 2007. № 8 (74). С. 107–115.
4. Зянько В. В. Інноваційна політика як важіль розвитку інноваційного підприємництва. Економіка розвитку. 2005. №2 (34). С. 13–15.
5. Юрчук Н. П., Вовк В. Ю., Топіна Р. П. Інноваційно-інвестиційна діяльність як основа реалізації концепції сталого розвитку економіки України. Агросвіт. 2019. № 3. С. 53–61.
6. Козлова А. І. Етапи формування стратегій інноваційного розвитку в країнах ЄС. Бізнес Інформ. 2013. № 4. С. 82–85. URL: www.business-inform.net
7. Терещенко І. І. Інноваційна політика держави як фактор розвитку людини. URL: <https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/5959/1/10-1%285%29-5.pdf>

Moskalets I. M. Toolkit for the implementation of mechanisms of state support for the innovative development of the economy of Ukraine

This article examines the importance of regulatory and legal support for innovative economic development in Ukraine. The author highlights key aspects that include creating a favorable regulatory and legal environment, protecting intellectual property, stimulating investment, and supporting innovative startups. The article also notes achievements in these areas and recommendations for further development. The results of the study confirm the importance of regulatory and legal support in creating a favorable environment for innovative activity, which contributes to the economic growth and competitiveness of the country. The article emphasizes that the creation of a favorable regulatory and legal environment is a necessary condition for stimulating the innovative development of the economy. Innovation in conditions of high competition and rapidly changing technological environment requires a flexible and predictable legal framework that promotes the development of innovative solutions and protects the interests of participants in the innovation process. In addition, the article notes that effective regulatory and legal support is a key factor for attracting investment in innovative projects. Investors are looking for stability and certainty in the country's legal system, as well as guarantees of protection of their investments and intellectual property. Therefore, it is important to constantly improve the legislation and ensure its effective implementation. The article also considers possible ways of further development of regulatory and legal support for innovative development, such as simplification of administrative procedures, improvement of intellectual property protection mechanisms, as well as improvement of qualifications of legal specialists and regulators. All this shows that regulatory and legal support is of great importance for the innovative development of the economy and is an important component of an effective national strategy in the field of innovation. The further development of regulatory and legal support in Ukraine's innovative sphere is a key aspect for creating conditions that promote investment attraction, technology development, and stimulate entrepreneurship in new industries.

Key words: innovative development, state policy, innovation management, strategic planning, economic growth.

УДК 351:338.432

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2020.2.43>**Р. М. Солошенко**

здобувач наукового ступеня кандидата наук

РЕАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТРАНСФОРМАЦІЄЮ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

У статті розглянуто основні механізми публічного управління трансформацією аграрного сектору України. Аграрна сфера, яка є однією з ключових складових національної економіки, стикається з численними викликами: зміною клімату, обмеженістю фінансових ресурсів, недостатньою координацією між державними органами, корупцією, а також соціальними та інфраструктурними проблемами в сільській місцевості. Стратегічна роль публічного управління полягає у формуванні ефективної політики, яка забезпечить стійкий розвиток аграрного сектору, підвищить його конкурентоспроможність на світових ринках та сприятиме соціально-економічному розвитку сільських громад. У роботі досліджено основні інструменти публічного управління, такі як державна політика, фінансові та податкові механізми, розвиток інфраструктури, міжнародна співпраця та інституційна підтримка. Автори акцентують увагу на важливості підвищення прозорості управління, боротьби з корупцією та впровадження інноваційних технологій, включаючи цифровізацію та точне землеробство. Окремо розглядаються екологічні виклики та необхідність впровадження стійких сільськогосподарських практик для збереження природних ресурсів та адаптації до кліматичних змін. Для успішної трансформації аграрного сектору необхідно реалізувати системні реформи, спрямовані на покращення координації між державними органами, підвищення ефективності фінансової підтримки фермерів, впровадження сучасних технологій та створення сприятливого інвестиційного клімату. Впровадження запропонованих рекомендацій дозволить забезпечити стійкий розвиток аграрної галузі, зміцнити її позиції на міжнародних ринках та покращити добробут сільського населення. Розглянуто перспективи подальшого розвитку аграрного сектору в умовах сучасних викликів та обґрунтовано необхідність модернізації інструментів державної підтримки. Пропонується ряд практичних рекомендацій для підвищення ефективності публічного управління, серед яких: реформа державних інституцій, відповідальних за аграрну політику, розвиток кооперативного руху, полегшення доступу до кредитів для фермерів, стимулювання екологічно чистого виробництва, а також активізація міжнародної співпраці. Окремо розглянуто перспективи міжнародної інтеграції України, зокрема через розвиток експортного потенціалу аграрної продукції та адаптацію до міжнародних стандартів якості.

Ключові слова: публічне управління, аграрний сектор, трансформація, сільське господарство, державні механізми, стійкий розвиток.

Постановка проблеми. Аграрний сектор є стратегічною галуззю української економіки, оскільки на його частку припадає значна частина ВВП країни та понад 40% загального експорту. Україна традиційно займає провідні позиції серед світових експортерів зернових, олійних культур та іншої сільськогосподарської продукції. Проте, незважаючи на високий експортний потенціал, сільське господарство України залишається вразливим до багатьох внутрішніх і зовнішніх чинників, таких як зміна клімату, економічна нестабільність, вичерпання природних ресурсів та технологічна відсталість. Сучасний стан аграрного сектору вимагає гли-

боких трансформацій для того, щоб зберегти конкурентоспроможність на глобальному ринку та забезпечити сталий розвиток в умовах євроінтеграційних процесів. Водночас проблеми, пов'язані з деградацією ґрунтів, низьким рівнем технологічної модернізації, нерівномірним розвитком сільських територій та соціальними дисбалансами, потребують ефективних рішень. Саме тому публічне управління стає важливим інструментом для підтримки і регулювання цього сектору. Публічне управління аграрним сектором включає в себе систему заходів, прийнятих на державному рівні, спрямованих на підтримку фермерських господарств, розви-

ток інфраструктури, стимулювання інновацій та залучення інвестицій. Окрім того, успішна трансформація сектору потребує інтеграції екологічних, соціальних та економічних аспектів, що відповідають принципам сталого розвитку. Особливо важливо враховувати виклики, пов'язані з кліматичними змінами та продовольчою безпекою. В умовах глобалізації й розвитку технологій трансформація аграрного сектору в Україні неминуха. З одного боку, вона спрямована на адаптацію до нових вимог ринку та підвищення ефективності виробництва, а з іншого – на збереження природних ресурсів та екосистем. У зв'язку з цим постає необхідність розробки ефективних механізмів публічного управління, які б могли забезпечити впровадження нових технологій, стимулювати інвестиції, регулювати земельні відносини та сприяти стійкому розвитку аграрного сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Останні дослідження, присвячені трансформації аграрного сектору України, показують важливість вдосконалення механізмів публічного управління та державної підтримки. Значний внесок у вивчення цієї тематики зробили такі автори, як Ю. Шийка, А. Гальчинський, А. Верзун, Л. Щуревич, А. Череп, Т. Шестаковська та інші.

Мета статті полягає в аналізі та дослідженні механізмів публічного управління, спрямованих на підтримку та трансформацію аграрного сектору України.

Виклад основного матеріалу. Трансформація аграрного сектору є складним і багатогранним процесом, що передбачає кардинальні зміни в структурі аграрного виробництва, управлінні ресурсами та підходах до ринкової діяльності. Цей процес вимагає врахування як внутрішніх факторів, таких як технологічний розвиток, продуктивність сільськогосподарських підприємств, так і зовнішніх – глобальні зміни на ринках, кліматичні виклики та інтеграція до світової економіки. Основна мета трансформації полягає в тому, щоб підвищити конкурентоспроможність аграрного сектору на світовому ринку та забезпечити стійкість сільськогосподарського виробництва, одночасно сприяючи соціальному та екологічному розвитку. Теоретичні основи трансформації аграрного сектору включають кілька ключових концепцій. Перша з них – це модернізація виробництва, що передбачає впровадження сучасних технологій і підвищення ефективності виробничих

процесів. Важливим елементом модернізації є автоматизація сільськогосподарських процесів, точне землеробство, яке базується на використанні дронів і систем моніторингу, а також застосування аграрних інновацій, таких як генетично модифіковані організми (ГМО) та біотехнології. Впровадження цих інновацій дозволяє збільшити врожайність і скоротити витрати на ресурси, що є ключовими для підвищення продуктивності та конкурентоспроможності. Друга важлива концепція – це стійкий розвиток, який охоплює екологічні, соціальні та економічні аспекти. Стійкий розвиток аграрного сектору передбачає впровадження екологічно чистих технологій, скорочення використання хімічних добрив та пестицидів, збереження природних ресурсів, таких як вода і ґрунти. Екологічна стійкість також означає адаптацію до зміни клімату, що є надзвичайно важливим для України через її залежність від природних умов. Зміни клімату призводять до зміщення сезонів, збільшення частоти екстремальних погодних явищ, таких як посухи або зливи, що негативно впливають на врожайність та стабільність виробництва. Тому необхідні технології, які б сприяли збереженню екосистем та підвищенню стійкості до таких явищ [1].

Соціальна складова трансформації стосується покращення умов життя сільського населення, створення нових робочих місць і підвищення рівня зайнятості у сільських районах. Українське сільське господарство традиційно базується на мікро- та малих підприємствах, де працює велика частина населення. Однак низька продуктивність праці, застаріла інфраструктура та недостатній рівень соціального забезпечення сприяють відтоку населення з сільських територій. Трансформація аграрного сектору має на меті забезпечити рівні можливості для розвитку сільських територій шляхом створення сучасної інфраструктури, поліпшення умов праці, розвитку освітніх програм та соціального забезпечення.

Економічні аспекти трансформації аграрного сектору полягають у зміцненні агробізнесу, розвитку кооперативного руху, залученні інвестицій та покращенні доступу до фінансових ресурсів. Економічна модель аграрного сектору потребує переорієнтації з простої сировинної моделі на модель з доданою вартістю, де акцент робиться на переробці сільськогосподарської продукції, розвитку ланцюгів постачання та диверсифікації виробництва. Важливою частиною цієї моде-

лі є підтримка малого і середнього фермерства, яке є основним драйвером розвитку сільських територій.

Важливим теоретичним аспектом є регуляторна роль держави у трансформації аграрного сектору. Публічне управління відіграє ключову роль у формуванні сприятливого інвестиційного клімату, створенні правової бази для функціонування аграрного ринку та стимулюванні інновацій. Державна політика має забезпечити ефективне використання земельних ресурсів, регулювання земельного обігу та створення умов для розвитку сталих аграрних практик. Зокрема, важливим є прийняття законодавства, яке б підтримувало екологічно чисте виробництво, стимулювало впровадження інновацій та сприяло розвитку інфраструктури [2].

Крім того, трансформація аграрного сектору не може відбуватися ізольовано від світових економічних процесів. Міжнародні аспекти включають інтеграцію України до глобальних ланцюгів постачання, адаптацію до вимог міжнародних ринків, дотримання стандартів якості та безпеки продукції. Участь у міжнародних організаціях, таких як Світова організація торгівлі (СОТ), та співпраця з Європейським Союзом відкривають для України нові можливості для розвитку експорту, але також накладають відповідальність за дотримання високих стандартів у виробництві.

Таким чином, трансформація аграрного сектору є складним процесом, що охоплює економічні, соціальні та екологічні зміни. Вона потребує комплексного підходу, який включає модернізацію технологій, розвиток стійких практик, покращення соціальних умов та вдосконалення регуляторних механізмів. Тільки через системний підхід до трансформації аграрного сектору Україна зможе забезпечити його конкурентоспроможність та сталий розвиток в умовах сучасних глобальних викликів.

Публічне управління відіграє ключову роль у забезпеченні стійкого розвитку аграрного сектору, його адаптації до сучасних викликів та інтеграції в глобальні економічні процеси. Механізми публічного управління трансформацією аграрного сектору є комплексом політичних, економічних, правових, соціальних та інфраструктурних інструментів, спрямованих на підтримку сільськогосподарського виробництва, стимулювання інновацій та підвищення конкурентоспроможності. Ці механізми є багаторівневими і включають заходи державно-

го регулювання, фінансову підтримку, розвиток інфраструктури, міжнародну співпрацю та інституційне забезпечення. Нижче розглянемо основні складові цих механізмів.

1. Державна політика та регулювання. Державна політика є фундаментом публічного управління аграрним сектором. Вона формується на основі стратегічних документів, таких як програми розвитку сільського господарства, національні стратегії продовольчої безпеки та політики адаптації до змін клімату. Зокрема, в Україні діють кілька таких документів, зокрема Стратегія розвитку аграрного сектору на період до 2030 року, яка передбачає комплексні заходи для підтримки аграрної галузі, спрямовані на збільшення продуктивності, розвиток експорту та модернізацію виробництва [3].

Основні напрями державної політики включають:

1.1. Регулювання земельного обігу. Земельні відносини в Україні є ключовим аспектом у розвитку аграрного сектору, оскільки земля є основним ресурсом сільського господарства. Важливими механізмами є вдосконалення законодавства про ринок землі, розвиток системи реєстрації прав на землю, створення механізмів для прозорого обігу земель сільськогосподарського призначення.

1.2. Нормативно-правове регулювання. Уряд забезпечує прийняття законів і підзаконних актів, що встановлюють правові рамки для функціонування аграрного ринку. Це включає регулювання щодо стандартів якості продукції, санітарних і фітосанітарних норм, контроль за використанням хімічних речовин, а також впровадження міжнародних стандартів для експортерів.

1.3. Програмне планування. Крім загальних стратегій, важливими інструментами є державні цільові програми, що фінансують проекти з підтримки фермерів, розвитку органічного землеробства, захисту навколишнього середовища та модернізації інфраструктури.

2. Фінансові та податкові механізми. Фінансові механізми є важливим інструментом підтримки аграрного сектору, особливо в умовах обмежених інвестиційних можливостей і труднощів з доступом до кредитних ресурсів. Основні напрями фінансової підтримки включають:

2.1. Субсидії та дотації. Державна підтримка через субсидування фермерів залишається ключовим елементом публічної політики. Ці субсидії спрямовані на розвиток малих і середніх фермерських господарств, стимулювання інно-

ваційних проектів, підтримку екологічно чистого виробництва, закупівлю сучасного обладнання та розвиток органічного сільського господарства.

2.2. Доступ до кредитних ресурсів. Фінансування сільськогосподарських підприємств часто є проблемою через високі кредитні ставки та недостатню кількість фінансових інструментів. Для цього держава створює спеціалізовані фонди підтримки фермерів, надає пільгові кредити, державні гарантії для залучення комерційних інвестицій. Також важливим інструментом є програми страхування сільськогосподарської діяльності, що захищають фермерів від кліматичних ризиків і втрат врожаю.

2.3. Податкові пільги. Впровадження податкових стимулів є додатковим механізмом для підтримки аграрного сектору. Наприклад, зменшення податкового навантаження на виробників, що займаються екологічно чистим землеробством, або зниження податків для фермерських господарств, що впроваджують інноваційні технології.

3. Розвиток інфраструктури. Інфраструктурна підтримка є важливим елементом публічного управління, оскільки без належної інфраструктури аграрний сектор не зможе функціонувати на належному рівні. Основними напрямками інфраструктурної підтримки є:

3.1. Транспортна інфраструктура. Для успішного функціонування аграрного сектору необхідно забезпечити доступ до ринків збуту через розвинену транспортну систему. Це включає розвиток автомобільних, залізничних і морських шляхів для експорту сільськогосподарської продукції, а також будівництво і модернізацію складів, портів, логістичних центрів для зберігання і транспортування товарів.

3.2. Інформаційні технології та цифровізація. У сучасному сільському господарстві важливо впроваджувати нові інформаційні технології, такі як системи точного землеробства, дрони для моніторингу врожаю, автоматизовані системи управління виробництвом. Держава може сприяти розвитку цифрових технологій через субсидії на придбання технологій та створення навчальних програм для фермерів.

3.3. Водопостачання та іригаційні системи. В умовах зміни клімату проблема водних ресурсів стає дедалі важливішою. Державна підтримка має спрямовуватися на відновлення іригаційних систем, покращення управління водними ресурсами та впровадження водозберігаючих технологій [4].

4. Інституційна підтримка та розвиток кооперації. Інституційна підтримка включає діяльність державних і громадських інституцій, що забезпечують функціонування аграрного сектору. Основні напрями включають:

4.1. Розвиток кооперативного руху. Одним із перспективних напрямів розвитку сільського господарства є підтримка кооперативних форм ведення бізнесу. Кооперативи дають можливість дрібним фермерам об'єднувати ресурси для спільної закупівлі техніки, доступу до ринків збуту та переробки продукції, що підвищує їхню конкурентоспроможність.

4.2. Освітня та консультативна підтримка. Держава також сприяє розвитку сільськогосподарської освіти та надання консультаційної підтримки фермерам. Це може включати як професійну підготовку аграріїв, так і створення інформаційних центрів, які допомагають у впровадженні інноваційних технологій і наданні порад щодо оптимізації виробничих процесів.

5. Міжнародна співпраця. Міжнародна співпраця є важливою складовою механізмів публічного управління трансформацією аграрного сектору, оскільки вона відкриває можливості для доступу до нових ринків, залучення іноземних інвестицій та технологій. Основні аспекти міжнародної співпраці включають:

5.1. Інтеграція в міжнародні торгові організації та угоди. Членство в Світовій організації торгівлі (СОТ) та укладення Угоди про асоціацію з ЄС відкриває для України доступ до європейських та світових ринків, але також вимагає адаптації стандартів продукції до міжнародних вимог. Державні органи працюють над гармонізацією законодавства з міжнародними стандартами та забезпеченням відповідності продукції вимогам якості.

5.2. Залучення іноземних інвестицій. Участь у міжнародних програмах технічної допомоги та розвиток партнерства з міжнародними фінансовими установами сприяють модернізації аграрного сектору та стимулюють впровадження новітніх технологій.

5.3. Співпраця з міжнародними фінансовими організаціями. Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), а також інші міжнародні організації надають кредити та інвестиції для розвитку інфраструктури, реформування сільськогосподарських програм і підтримки дрібних фермерів.

6. Екологічна складова управління. В умовах зміни клімату та екологічних загроз аграрний

сектор має забезпечити стійке використання природних ресурсів. Державна політика спрямована на розвиток екологічно чистих технологій, підтримку органічного землеробства, впровадження програм зі збереження біорізноманіття та боротьби з деградацією земель.

Таким чином, механізми публічного управління трансформацією аграрного сектору є комплексними і багаторівневими, включаючи державну політику, фінансову та інституційну підтримку, розвиток інфраструктури та міжнародну співпрацю. Лише через узгоджені зусилля на всіх рівнях управління можливо досягти стійкого розвитку аграрного сектору та його інтеграції в глобальну економіку [5].

Трансформація аграрного сектору в Україні, хоч і має значний потенціал для сталого розвитку та підвищення конкурентоспроможності, стикається з численними викликами, які обмежують ефективність публічного управління. До цих викликів належать як внутрішні проблеми, такі як недостатня координація між державними органами, так і зовнішні фактори, включаючи глобальні кліматичні та економічні зміни. Водночас є перспективи, пов'язані з реформами, міжнародною співпрацею та впровадженням інноваційних підходів. Нижче докладніше розглянемо основні виклики та перспективи публічного управління в аграрному секторі.

Одним із найбільших викликів для трансформації аграрного сектору є обмежені фінансові ресурси, що стримує модернізацію виробництва, розвиток інфраструктури та впровадження інноваційних технологій. Багато державних програм підтримки сільського господарства залишається недофінансованими, що ускладнює їх реалізацію на практиці. Також проблемою є низький рівень залучення іноземних інвестицій через слабкий інвестиційний клімат та високі ризики для інвесторів.

Фінансові установи часто відмовляють сільськогосподарським виробникам у кредитуванні через низький рівень платоспроможності, недостатність заставних активів та нестабільність доходів фермерів. Це особливо стосується малих і середніх господарств, які потребують фінансових ресурсів для розвитку, але не мають доступу до них. Відсутність чіткої системи кредитування, а також недостатня підтримка з боку держави у вигляді пільгових кредитів та страхування також стримують розвиток сектору.

Корупція та бюрократичні перешкоди є однією з найбільш актуальних проблем для реаліза-

ції державної аграрної політики. Процеси отримання дозволів, ліцензій, доступу до субсидій або інших форм державної підтримки часто стають непрозорими, що підриває довіру фермерів до органів влади та гальмує розвиток аграрного сектору. Наявність складних бюрократичних процедур також створює додаткові бар'єри для малого та середнього бізнесу, який не має достатніх ресурсів для проходження складних адміністративних процедур. Корупційні практики також призводять до нерівномірного розподілу ресурсів і можливостей. Великі агрохолдинги, маючи доступ до політичного лобізму, можуть отримувати більше вигод від державної підтримки, тоді як малі фермери залишаються без необхідної допомоги.

Аграрний сектор вимагає тісної координації між різними урядовими структурами, такими як Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство економіки, Міністерство інфраструктури, екологічні органи та органи місцевого самоврядування. Проте недостатня координація між цими установами призводить до дублювання функцій, неефективного використання ресурсів і відсутності узгодженості у впровадженні політик. Це особливо важливо в контексті програм розвитку сільських територій, інвестиційної підтримки та інфраструктурних проектів. Також спостерігається недостатня комунікація між державними органами і фермерськими організаціями, що обмежує можливості врахування реальних потреб сільськогосподарських виробників у розробці державних програм [6].

Україна є однією з країн, яка найбільше страждає від наслідків зміни клімату. Це впливає на продуктивність аграрного сектору, оскільки зміни температур, часті посухи, зливи та інші екстремальні погодні умови призводять до втрат врожаїв і деградації ґрунтів. Традиційні методи ведення сільського господарства більше не є ефективними в умовах кліматичних змін, тому потрібні нові підходи до управління природними ресурсами, зокрема водними, земельними та лісовими ресурсами.

Крім того, екологічні виклики стосуються проблеми виснаження природних ресурсів. Інтенсивне сільське господарство, що базується на масовому використанні хімічних добрив, пестицидів та гербіцидів, призводить до зниження родючості ґрунтів і забруднення довкілля. Це загрожує продовольчій безпеці країни і вимагає впровадження екологічно стійких практик, таких

як органічне землеробство, точне землеробство та ефективне управління водними ресурсами.

Сільські території України стикаються з серйозними демографічними проблемами. Високий рівень безробіття, низькі заробітні плати, погана інфраструктура та недостатній доступ до послуг охорони здоров'я та освіти призводять до міграції населення з сільських територій до міст або за кордон. Це знижує доступність кваліфікованої робочої сили для сільського господарства та спричиняє соціальну деградацію сільських територій. Публічне управління має звернути увагу на розвиток сільських громад, інфраструктури та покращення якості життя сільського населення [7].

Незважаючи на численні виклики, аграрний сектор України має значний потенціал для розвитку, і публічне управління може зіграти важливу роль у забезпеченні його сталого розвитку.

1. Цифровізація та інноваційні технології. Однією з основних перспектив є впровадження інноваційних технологій та цифровізація аграрного сектору. Розвиток точного землеробства, використання дронів для моніторингу стану полів, супутникових даних для управління земельними ресурсами та систем автоматизації можуть значно підвищити ефективність виробництва і зменшити залежність від людського фактора. Це також сприятиме підвищенню врожайності та якості продукції, зменшенню впливу на довкілля та раціональному використанню ресурсів.

2. Розвиток кооперативного руху та малих фермерських господарств. Підтримка малих і середніх фермерів через розвиток кооперації є перспективним напрямом для публічного управління. Кооперативи можуть забезпечити фермерам доступ до спільних ресурсів, збільшити їхню ринкову силу та підвищити конкурентоспроможність на внутрішньому та зовнішньому ринках. Державна підтримка кооперативного руху, зокрема через податкові пільги, фінансові субсидії та створення відповідної правової бази, може значно сприяти розвитку сільського господарства на місцевому рівні.

3. Міжнародна співпраця та експортні можливості. Розширення експортних можливостей і посилення міжнародної співпраці відкриває нові перспективи для аграрного сектору. Україна має великий потенціал для збільшення обсягів експорту сільськогосподарської продукції, зокрема до Європейського Союзу, Близького Сходу та Азії. Важливими аспектами є адаптація до міжнародних стандартів, таких як санітарні та фітосанітарні норми ЄС, що дозволить

українським виробникам отримати доступ до нових ринків і підвищити прибутковість.

4. Розвиток стійкого сільського господарства. Перспективи також лежать у розвитку сталого сільського господарства, що включає впровадження екологічно чистих технологій, зменшення викидів парникових газів, захист біорізноманіття та збереження природних ресурсів. Публічне управління може сприяти цьому процесу через запровадження програм підтримки органічного землеробства, стимулювання використання поновлюваних джерел енергії та заохочення екологічно відповідальних практик.

5. Інституційна реформа та підвищення прозорості. Одним із ключових завдань для публічного управління є інституційна реформа, спрямована на підвищення прозорості та ефективності державних органів, відповідальних за аграрний сектор. Покращення координації між міністерствами, реформування земельних відносин, створення прозорих механізмів розподілу державної підтримки та боротьба з корупцією сприятимуть кращому управлінню ресурсами та ефективнішому впровадженню державної аграрної політики.

Таким чином, публічне управління аграрним сектором стикається з численними викликами, однак перспективи розвитку є значними. Інноваційні технології, міжнародна співпраця, розвиток сталого сільського господарства та інституційні реформи можуть забезпечити успішну трансформацію аграрного сектору та його інтеграцію в глобальні ринки.

Висновки. Трансформація аграрного сектору України є критично важливою для забезпечення стійкого економічного розвитку, зміцнення продовольчої безпеки та підвищення конкурентоспроможності на світових ринках. Ефективне публічне управління аграрним сектором вимагає комплексного підходу, що охоплює політичні, економічні, соціальні та екологічні аспекти. Основні виклики, такі як обмеженість фінансування, корупція, недоліки в координації державних органів, зміни клімату та демографічні проблеми сільських територій, можуть бути подолані через вдосконалення механізмів публічного управління. Реалізація рекомендованих заходів дозволить підвищити ефективність державної політики у сфері аграрного управління. Важливими кроками є покращення координації між урядовими органами, підвищення прозорості та боротьба з корупцією, розширення фінансової підтримки та доступу до кредитних ресурсів, впровадження інноваційних технологій, реформа земельних

відносин та розвиток сільських територій. Усе це сприятиме створенню сприятливого середовища для розвитку аграрного бізнесу, модернізації виробничих процесів та інтеграції України у глобальні економічні процеси. Забезпечення стійкого розвитку аграрного сектору можливе лише за умови системного підходу та активної взаємодії між державними органами, бізнесом та громадянським суспільством. Таким чином, ефективне публічне управління аграрною сферою є запорукою успішної трансформації галузі та створення умов для сталого економічного зростання країни.

Список використаної літератури:

1. Шийка Ю.Б. Організаційно-економічні особливості державної підтримки аграрного сектору економіки. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. 2013. №1. С.329-336.
2. Гальчинський, А. Економічний розвиток: методологія оновленої парадигми. Економіка України. 2012. № 5. С. 4-17.
3. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року: проект. URL: <http://minagro.gov.ua/node/16822>
4. Верзун А.А. Ефективність сільськогосподарського виробництва та її залежність від фіскальної політики держави: автореф. дис... канд. екон. наук : 08.07.02 / А.А. Верзун ; Житомир. держ. агроеколог. ун-т. Житомир, 2005. 20 с.
5. Щуревич Л. М. Інноваційні перспективи в розвитку аграрного сектору в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. №10. С. 101-105.
6. Череп А. В. Управління інноваційними процесами на підприємстві: сучасні підходи та перспективи. Формування ринкових відносин в Україні: збірник наукових праць. 2014. № 4. С. 43-46.
7. Shestakovska T. and Markova E. The impact of the integration of cooperation with the European union on the development of the agrarian sector of Ukraine. Economic system development trends: the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine: monograph / edited by authors. Riga, Latvia: "Baltija Publishing", 2018. pp.364-382.

Soloshenko R. M. Implementation of public management mechanisms for the transformation of the agricultural sector

This article focuses on the analysis of global experience in the field of anti-corruption policy and its potential for adaptation and implementation in Ukraine. The paper examines a variety of strategies and approaches to fighting corruption that have been successfully implemented in countries with a low level of corruption, including strengthening institutional independence, improving legislation, activating the role of civil society, using digital technologies, and international cooperation. The article emphasizes the importance of a comprehensive approach to reforming anti-corruption policy in Ukraine, which involves the integration of international experience taking into account national characteristics. Special attention is paid to the need to create effective institutional mechanisms, the development of the legislative framework, the inclusion of civil society in the process of forming anti-corruption policy, as well as the use of the latest technologies to increase transparency and reduce corruption risks. The recommendations provided in the article are intended to help Ukraine in the development and implementation of effective anti-corruption strategies, based on the best global practices and adapted to the Ukrainian context, in order to increase the level of transparency and accountability of the government and fight corruption at all levels. Thanks to this study, readers will gain a deep understanding of the main components of a successful anti-corruption policy and learn about the possibilities of their application and adaptation in Ukrainian conditions. The article also emphasizes the importance of active public participation and international cooperation in increasing the effectiveness of anti-corruption measures. The provided recommendations can serve as a basis for further actions by the Ukrainian government, legislators, civil society and international partners aimed at creating a stable and effective anti-corruption system in the country. The article calls for a comprehensive approach to reforms, which includes both immediate anti-corruption measures and long-term strategies to strengthen institutional transparency, legal education of the population, and the formation of a culture of zero tolerance for corruption.

Key words: anti-corruption, state policy, world experience, adaptation, Ukraine, institutional mechanisms, legislative initiatives, civil society, digital technologies, international cooperation.

В. В. Димитрієв

здобувач наукового ступеня кандидата наук

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті досліджено питання інформаційної безпеки як одного з головних пріоритетів державної політики України в умовах сучасних глобальних та регіональних загроз. Розглянуто основні виклики, з якими стикається Україна, зокрема кібератаки, дезінформаційні кампанії та маніпуляції громадською думкою, які стали особливо актуальними після початку російської агресії у 2014 році. Зроблено акцент на ключових напрямках державної політики в сфері інформаційної безпеки, зокрема зміцненні кібербезпеки, боротьбі з дезінформацією та пропагандою, поглибленні міжнародної співпраці та підвищенні рівня інформаційної грамотності населення. Проаналізовано сучасний стан інформаційної безпеки в Україні, включаючи правове регулювання та існуючі інституції, відповідальні за захист інформаційного простору. Значну увагу приділено стратегіям протидії інформаційним загрозам, серед яких модернізація кіберінфраструктури, навчання спеціалістів у сфері кіберзахисту та розвиток механізмів оперативного реагування на дезінформаційні атаки. Окремо розглянуто роль міжнародної співпраці з Європейським Союзом, НАТО та іншими країнами, що сприяє вдосконаленню української системи кіберзахисту та обміну досвідом у боротьбі з інформаційними загрозами. Також підкреслено важливість підвищення інформаційної грамотності громадян як ефективного інструменту для зниження впливу пропаганди та фейкових новин. Підкреслюється необхідність комплексного підходу до захисту інформаційного простору України, який включає технічні, правові та освітні заходи. Розглянуто значення підвищення рівня інформаційної грамотності серед населення, оскільки без активної участі громадян неможливо побудувати ефективну систему захисту інформаційного простору. Високий рівень критичного мислення та вміння розпізнавати дезінформацію є запорукою успішної реалізації державних політик у цій сфері. Ефективна реалізація цих заходів потребує консолідованих зусиль держави, громадянського суспільства та міжнародних партнерів для забезпечення стабільності та безпеки України в умовах сучасних інформаційних викликів.

Ключові слова: інформаційна безпека, кібербезпека, дезінформація, пропаганда, гібридні загрози, кібератаки, критична інфраструктура, медіаграмотність, міжнародна співпраця, національна безпека.

Постановка проблеми. Інформаційна безпека відіграє ключову роль у забезпеченні національної безпеки держав у сучасних умовах. Стрімкий розвиток цифрових технологій та комунікаційних мереж змінив природу загроз, які стоять перед країнами. Сьогодні на перший план виходять не тільки традиційні військові чи економічні виклики, але й нові типи загроз, такі як кібератаки, дезінформація, інформаційні війни та маніпуляція суспільною свідомістю через цифрові платформи. Для України, яка з 2014 року перебуває у стані гібридної війни з Російською Федерацією, питання інформаційної безпеки стало однією з головних проблем національної безпеки. У контексті цього конфлікту інформаційні атаки стають все більш поширеним засобом ведення війни, що поєднує

традиційні воєнні дії з інформаційними маніпуляціями. Російська агресія проти України супроводжується активним використанням засобів пропаганди та дезінформації, спрямованих на дискредитацію українських державних інституцій, підрив єдності суспільства та створення негативного образу країни на міжнародній арені. Окрім цього, кібератаки на державні установи, об'єкти критичної інфраструктури та приватний сектор становлять серйозну загрозу для стабільності та безпеки країни. Глобальні тенденції підкреслюють необхідність посилення інформаційної безпеки. Уряди багатьох країн світу розробляють спеціальні програми та стратегії для протидії кіберзагрозам, захисту національних інформаційних просторів від зовнішніх впливів і забезпечення безпеки своїх громадян

в умовах інформаційних війн. Для України, яка знаходиться на передовій цього протистояння, інформаційна безпека стає не лише важливим компонентом національної політики, але й необхідною умовою для збереження суверенітету та стабільності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналіз наукових публікацій з питань інформаційної безпеки України виявляє широкий спектр проблем і підходів, запропонованих дослідниками для їх вирішення. Однією з найвідоміших робіт у цій сфері є публікація Ігоря Козловського та Сергія Грищенка (2020), яка присвячена аналізу кібератак на критичну інфраструктуру України. У роботах Юрія Радченка (2018) аналізується стан захисту державних інформаційних систем від кібератак з використанням передових технологій, таких як штучний інтелект і машинне навчання. У своїх роботах Олександр Литвиненко (2019) вивчає вплив дезінформації та фейкових новин на українське суспільство під час конфлікту з Росією. Катерина Крук (2020), відома своїми публікаціями про дезінформацію, детально аналізує механізми розповсюдження пропаганди в українському інформаційному просторі. Михайло Гончар (2018) у своїй праці аналізує значення співпраці з НАТО та Європейським Союзом для розвитку системи кібербезпеки України. Юлія Василенко (2019) у своїй роботі аналізує інституційну структуру інформаційної безпеки України та зазначає, що відсутність єдиного координаційного центру для управління інформаційною безпекою ускладнює реагування на нові загрози. Аналіз наукових публікацій свідчить про широкий спектр досліджень з питань інформаційної безпеки України. Вчені активно вивчають кібербезпеку, протидію дезінформації, підвищення рівня медіаграмотності та важливість міжнародної співпраці для захисту інформаційного простору країни. Водночас дослідження вказують на наявні проблеми координації та інституційної спроможності, що потребують вирішення для забезпечення ефективного захисту держави від сучасних інформаційних загроз.

Мета статті – дослідити сучасний стан інформаційної безпеки України, виявити основні виклики та загрози в інформаційному просторі, а також визначити пріоритетні напрями державної політики для забезпечення ефективного захисту національних інтересів.

Виклад основного матеріалу. Україна активно розробляє та вдосконалює законодав-

чу базу для захисту свого інформаційного простору. Важливу роль у цьому процесі відіграють міжнародні зобов'язання країни, зокрема в рамках співпраці з Європейським Союзом і НАТО, що сприяє гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами.

Основними нормативними актами, які регулюють питання інформаційної безпеки, є:

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.), який визначає інформаційну безпеку як одну з ключових складових національної безпеки. Закон закріплює поняття загроз у сфері інформаційної безпеки та визначає основні напрями діяльності держави для їх подолання.

2. Закон України «Про кібербезпеку» (2017 р.), що регламентує питання захисту критичної інформаційної інфраструктури, обробки персональних даних, а також координацію дій державних установ у разі кіберзагроз. Цей закон передбачає створення єдиної системи кіберзахисту України, що охоплює як державний, так і приватний сектори.

3. Доктрина інформаційної безпеки України (2017 р.) визначає основні загрози для інформаційного простору країни та пропонує шляхи їх подолання. Серед загроз виділяються зокрема кібератаки, пропаганда та дезінформація, спрямовані на дестабілізацію ситуації в Україні [1-2].

Законодавче регулювання цієї сфери залишається динамічним, оскільки нові типи загроз, такі як гібридні атаки та маніпуляції в соціальних мережах, вимагають постійного оновлення та вдосконалення нормативних актів. Проте, навіть при наявності базових законів, залишається низка викликів, зокрема недостатня координація між різними державними органами та відсутність достатнього фінансування для реалізації багатьох ініціатив.

Одним із головних викликів для інформаційної безпеки України є кібератаки, які значно почастишали після початку конфлікту з Росією у 2014 році. Однією з найгучніших атак стала кампанія з використанням вірусу Petya в червні 2017 року, яка спричинила збої в роботі численних державних установ, банків та великих підприємств України. Хоча атака була глобальною, Україна постраждала найбільше, оскільки значна частина шкідливого програмного забезпечення була націлена саме на українські інституції.

Іншим важливим інцидентом була кібератака на енергетичну інфраструктуру України в грудні 2015 року, яка призвела до тимчасового зне-

струмлення кількох областей. Ця атака вважається однією з перших кібератак на критичну інфраструктуру з реальними фізичними наслідками, що підкреслило вразливість енергетичних систем до кіберагресій [3].

Україна постійно стикається з хакерськими атаками, які націлені на порушення роботи державних інформаційних систем та критичної інфраструктури. Багато з цих атак мають політичний або військовий контекст і часто супроводжуються інформаційними кампаніями з дезінформації.

Крім кібератак, Україна також стикається з потужними інформаційними впливами у вигляді пропаганди та дезінформації, що спрямовані на підлив державних інституцій, дестабілізацію суспільно-політичної ситуації та створення невідомого для України міжнародного іміджу. Основним джерелом таких впливів є російські медіа та пов'язані з ними онлайн-ресурси, що поширюють фейкові новини, маніпуляції та перекручення фактів.

Дослідження показують, що дезінформаційні кампанії часто мають на меті розпалювання внутрішніх конфліктів в Україні, створення недовіри до уряду та дискредитацію реформ, які проводить держава. Окрім традиційних медіа, значну роль у поширенні дезінформації відіграють соціальні мережі, через які інформація швидко поширюється серед різних груп населення.

Однією з найактивніших ініціатив проти пропаганди є платформа StopFake, яка займається виявленням та спростуванням фейкових новин. Однак наявність великих потоків неправдивої інформації ускладнює завдання її швидкого виявлення та нейтралізації.

З метою протидії кіберзагрозам та інформаційним атакам, в Україні було створено кілька спеціалізованих інституцій, зокрема Державний центр кіберзахисту при Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, який координує діяльність державних органів у разі кібератак і відповідає за кібербезпеку критичних об'єктів інфраструктури.

Іншим важливим інструментом є Система державної кібербезпеки, що об'єднує зусилля всіх державних установ, відповідальних за захист інформаційного простору. Ця система дозволяє оперативно реагувати на кібератаки, зокрема через співпрацю з міжнародними партнерами.

Україна активно співпрацює з Європейським Союзом та НАТО у сфері кібербезпеки. Спільні

проекти передбачають не лише технічну підтримку, але й обмін досвідом та навчання українських фахівців сучасним методам протидії інформаційним загрозам. У 2019 році Україна отримала статус учасника платформи NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, що дало можливість залучати найкращі міжнародні практики у сфері кіберзахисту [4].

Попри наявність значних зусиль у сфері інформаційної безпеки, в Україні існують певні проблеми. Основною проблемою залишається недостатність фінансових ресурсів, що обмежує можливості для модернізації інформаційних систем та навчання фахівців. Багато державних установ використовують застарілі системи, що підвищує їхню вразливість до кібератак.

Крім того, часто бракує ефективної координації між різними органами влади, що відповідають за кіберзахист і інформаційну безпеку. Це ускладнює швидке реагування на кіберзагрози та зменшує ефективність заходів з протидії пропаганді.

Сучасний стан інформаційної безпеки України є складним та динамічним, з постійними викликами як у сфері кіберзагроз, так і в сфері дезінформаційних атак. Україна продовжує адаптувати своє законодавство, посилювати інституційну спроможність та розвивати міжнародну співпрацю, але водночас стикається з низкою серйозних проблем, які вимагають негайного вирішення.

Україна стикається з численними викликами у сфері інформаційної безпеки, зокрема кіберзагрозами, дезінформацією та гібридними атаками. У відповідь на це, уряд та відповідальні інституції розробляють комплексні стратегії для посилення захисту державних інформаційних систем і національного інформаційного простору. Ці стратегії включають розвиток кіберінфраструктури, посилення законодавчої бази, розширення міжнародної співпраці, а також підвищення рівня інформаційної грамотності населення. Усі ці напрями є частинами єдиної системи протидії сучасним інформаційним загрозам.

Одним із ключових аспектів протидії інформаційним загрозам є розвиток та модернізація національної кіберінфраструктури. Україна активно працює над створенням ефективної системи захисту своїх інформаційних ресурсів та державних установ від кібератак. Основними напрямками розвитку кіберінфраструктури є:

1. Модернізація інформаційних систем державних органів та критичної інфраструктури.

Останніми роками Україна зіткнулася з масштабними атаками на свої державні органи та важливі об'єкти, такі як енергетична система та банківський сектор. Це підкреслило необхідність оновлення застарілих систем, створення резервних центрів обробки даних та посилення заходів з кіберзахисту.

2. Створення спеціалізованих кіберцентрів для захисту критичної інфраструктури. Державний центр кіберзахисту при Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України є центральним органом, що відповідає за координацію кіберзахисту державних установ та об'єктів критичної інфраструктури. Ці центри забезпечують моніторинг загроз, аналіз атак і розробку відповідних заходів для їхньої нейтралізації.

3. Навчання та підготовка фахівців у сфері кібербезпеки є важливим компонентом стратегії захисту держави від кібератак. З огляду на стрімкий розвиток технологій і загроз, постійне підвищення кваліфікації фахівців, а також збільшення кількості спеціалістів, здатних реагувати на інциденти, є необхідністю. Державні органи співпрацюють з міжнародними партнерами для обміну знаннями та досвідом, що дозволяє адаптувати сучасні технології кіберзахисту для українських умов [5].

Ефективна боротьба з інформаційними загрозами потребує сучасної та адаптивної законодавчої бази, що враховує новітні виклики. Останніми роками Україна суттєво розширила свою нормативно-правову базу у сфері кібербезпеки та інформаційного захисту. Основними законодавчими актами є Закон «Про кібербезпеку» (2017 р.) і Доктрина інформаційної безпеки (2017 р.), які визначають основні напрямки державної політики у цій сфері.

Проте, законодавство потребує постійного оновлення у відповідь на нові загрози. Одним із напрямків розвитку є удосконалення регулювання в соціальних мережах та онлайн-платформах, де поширюється значна частина дезінформації та маніпулятивного контенту. Питання обмеження впливу деструктивної інформації, захисту персональних даних та відповідальності за поширення фейків залишаються на порядку денному уряду.

Також активно розвивається співпраця між різними державними структурами для забезпечення координації заходів кіберзахисту. Зараз в Україні діє кілька інституцій, що займаються інформаційною безпекою, проте досягнення

синергії між ними є важливим для ефективної протидії загрозам.

Україна робить значні кроки в напрямку міжнародної співпраці у сфері інформаційної безпеки, оскільки кіберзагрози мають глобальний характер і потребують спільних зусиль для їхньої нейтралізації. Важливим партнером України є НАТО, з яким ведеться тісна співпраця у рамках програм з кібербезпеки. Зокрема, Україна є учасником Центру передового досвіду з кібероборони НАТО (NATO CCDCOE), де українські фахівці навчаються сучасним методам протидії кіберзагрозам [6].

Крім НАТО, Україна співпрацює з Європейським Союзом у сфері захисту інформаційного простору та боротьби з дезінформацією. Програми технічної допомоги, що фінансуються ЄС, дозволяють модернізувати українську кіберінфраструктуру, впроваджувати нові технології захисту інформаційних систем та навчати спеціалістів. Наприклад, в рамках ініціативи EU Cyber Security Initiative, Україна отримує підтримку в рамках стратегічних проєктів щодо захисту критичної інфраструктури.

Окремим напрямком стратегії протидії загрозам є боротьба з дезінформацією, фейковими новинами та іншими формами маніпуляції інформаційним простором. Після початку російської агресії у 2014 році, Україна зіткнулася з потужними інформаційними атаками, що мали на меті дестабілізувати суспільство, підірвати довіру до уряду та зруйнувати міжнародний імідж країни.

Український уряд використовує механізми моніторингу ЗМІ та соціальних мереж, які дозволяють швидко виявляти інформаційні атаки та дезінформаційні кампанії. Крім того, уряд активно співпрацює з приватними платформами, такими як Facebook, Twitter та Google, з метою запобігання поширенню шкідливого контенту.

Одним із головних інструментів боротьби з дезінформацією стала платформа StopFake, яка займається виявленням та спростуванням фейкових новин. StopFake – це незалежний проєкт, який підтримується міжнародними організаціями та користується довірою серед громадськості. Однак, для більш системного вирішення проблеми дезінформації необхідно розширити урядові програми та підсилити державні інституції, відповідальні за цей напрямок [7].

Окрім технічних та правових заходів, важливою частиною стратегії є підвищення рівня інфор-

маційної грамотності населення. Фейкові новини та маніпулятивний контент значно ефективніше впливають на аудиторію, яка не має достатніх навичок критичного мислення та здатності відрізняти достовірну інформацію від фейкової.

Уряд України спільно з громадськими організаціями та міжнародними партнерами реалізує освітні програми, спрямовані на підвищення обізнаності населення про інформаційні загрози та розвиток навичок критичного мислення. Наприклад, впровадження курсів медіаграмотності в школах і університетах допомагає молодому поколінню краще орієнтуватися в сучасному інформаційному середовищі.

Освітні кампанії мають на меті навчити громадян розпізнавати фейкові новини, розуміти, як працюють маніпулятивні техніки, та використовувати перевірені джерела інформації. Це дозволить не лише підвищити стійкість суспільства до інформаційних атак, але й зменшити вплив дезінформаційних кампаній на соціально-політичні процеси в країні.

Стратегії протидії інформаційним загрозам в Україні мають комплексний характер і охоплюють різні напрями — від розвитку кіберінфраструктури та модернізації законодавства до боротьби з дезінформацією та підвищення інформаційної грамотності населення. Усі ці заходи спрямовані на забезпечення інформаційної безпеки держави та захист національних інтересів від новітніх загроз. Тісна співпраця з міжнародними партнерами, вдосконалення системи моніторингу інформаційних потоків і постійне навчання фахівців є ключовими факторами успішної реалізації цієї стратегії.

Зважаючи на сучасні виклики та загрози в інформаційному просторі, пріоритети державної політики України у сфері інформаційної безпеки формуються на основі комплексного підходу до захисту національних інтересів, забезпечення кібербезпеки та протидії дезінформації. Ці пріоритети охоплюють широкий спектр заходів, спрямованих на захист державних установ, критичної інфраструктури та громадян від кіберзагроз і інформаційних маніпуляцій. Важливу роль відіграє також міжнародна співпраця та підвищення інформаційної грамотності населення. Нижче розглянуті ключові пріоритети державної політики у цій сфері.

Міжнародна співпраця є ще одним пріоритетом державної політики у сфері інформаційної безпеки. Україна активно співпрацює з міжнародними партнерами, зокрема НАТО, Європейським

Союзом та США, для підвищення рівня кібербезпеки та протидії інформаційним загрозам.

Одним із найважливіших напрямків протидії інформаційним загрозам є підвищення рівня інформаційної грамотності населення. Висока інформаційна грамотність громадян знижує вразливість до дезінформації та маніпуляцій, робить населення стійкішим до зовнішніх інформаційних впливів. Основні заходи у цьому напрямі включають:

1. Освітні програми з медіаграмотності для різних вікових категорій населення. Важливо, щоб люди, особливо молодь, мали навички критичного мислення та могли відрізняти правдиву інформацію від маніпуляцій. Державні та громадські організації активно впроваджують курси медіаграмотності в школах та університетах, а також проводять тренінги для дорослого населення.

2. Кампанії з підвищення обізнаності про фейкові новини. Уряд та неурядові організації реалізують інформаційні кампанії, спрямовані на пояснення методів розпізнавання фейкових новин, поширюють рекомендації щодо використання перевірених джерел інформації та розвінчують популярні міфи.

Використання медіа для інформування населення про інформаційні загрози. Державні та незалежні ЗМІ відіграють важливу роль у поширенні знань про інформаційні загрози, зокрема кібератаки та дезінформацію. Важливо, щоб медіа стали активними учасниками боротьби за інформаційну безпеку, надаючи достовірну та якісну інформацію.

Зважаючи на масштаб та складність інформаційних загроз, держава повинна впроваджувати комплексну стратегію інформаційної безпеки, яка б охоплювала всі аспекти цього питання. Така стратегія має бути гнучкою, адаптованою до новітніх загроз і враховувати як внутрішні, так і зовнішні фактори.

Інтеграція всіх державних інституцій у єдину систему інформаційної безпеки. Це дозволить ефективно реагувати на кібератаки, інформаційні впливи та координувати дії всіх гравців на цьому полі. Створення відповідного координаційного органу або централізованої структури дозволить оперативно приймати рішення та запобігати загрозам.

Гнучкість та оновлення стратегії відповідно до нових загроз. Інформаційні технології розвиваються надзвичайно швидко, тому держава повинна постійно переглядати свої підходи до

захисту інформаційного простору та забезпечення національної безпеки.

Пріоритети державної політики у сфері інформаційної безпеки України базуються на комплексному підході до кіберзахисту, боротьби з дезінформацією та зміцнення міжнародної співпраці. Важливим є також підвищення рівня інформаційної грамотності населення та формування стійкого інформаційного суспільства, здатного протистояти сучасним викликам. Реалізація цих пріоритетів потребує консолідованих зусиль держави, приватного сектору та громадянського суспільства.

Висновки. Інформаційна безпека України є ключовим елементом загальної національної безпеки, особливо в умовах сучасних гібридних загроз і глобальних інформаційних викликів. Кіберзагрози, дезінформація, маніпуляції суспільною думкою та впливи на критичну інфраструктуру стали невід'ємною частиною сучасних викликів для країни. Оскільки Україна перебуває в стані збройного конфлікту з Російською Федерацією з 2014 року, інформаційна безпека набула особливого значення, ставши важливим компонентом оборонної політики держави. Україна активно зміцнює свої можливості у сфері кібербезпеки, розвиває законодавчі механізми, спрямовані на захист критичної інфраструктури, удосконалює системи моніторингу та протидії дезінформаційним атакам. Водночас міжнародна співпраця, особливо з ЄС і НАТО, надає можливість країні застосовувати найкращі практики та технології у сфері захисту інформаційного простору. Проте, залишається низка викликів. Серед них недостатнє фінансування, недосконалість координації між державними структурами та брак спеціалістів у сфері кіберзахисту. Успішна протидія інформа-

ційним загрозам потребує не тільки технічного та правового забезпечення, але й підвищення інформаційної грамотності населення, щоб громадяни могли ефективно розпізнавати фейкові новини і протистояти пропаганді. Таким чином, лише за умов інтеграції зусиль державних установ, громадянського суспільства та міжнародних партнерів, Україна зможе ефективно протистояти сучасним інформаційним загрозам і забезпечити захист своїх національних інтересів в інформаційному просторі.

Список використаної літератури:

1. Литвиненко О. В. Інформаційна безпека України в умовах гібридної війни. Стратегічна панорама. 2017. № 1. С. 5–16.
2. Писаренко О. М. Формування державної політики у сфері кібербезпеки: досвід Європейського Союзу. Ефективність державного управління. 2019. Вип. 60. С. 144–153.
3. Тодоренко Г. М. Кіберзагрози як інструмент гібридної війни: виклики для України. Сучасне суспільство. 2019. № 2. С. 88–97.
4. Радченко В. М. Кібербезпека як компонент національної безпеки України. Безпекові студії. 2018. № 1. С. 22–33.
5. Гриценко І. М. Міжнародний досвід у сфері кібербезпеки: імплементація для України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки. 2019. Вип. 110. С. 98–104.
6. Мельник А. П. Інформаційна безпека України: проблеми та шляхи їх вирішення. Економіка та безпека держави. 2019. № 6. С. 41–49.
7. Кравченко П. М. Кіберзахист критичної інфраструктури України: міжнародний досвід та національні пріоритети. Вісник державної служби та місцевого самоврядування. 2018. Вип. 4. С. 99–106.

Dimitriev V. V. Information security as a priority of state policy of Ukraine

The article examines the issue of information security as one of the main priorities of the state policy of Ukraine in the conditions of modern global and regional threats. The main challenges faced by Ukraine are considered, in particular, cyber attacks, disinformation campaigns and manipulation of public opinion, which became especially relevant after the beginning of Russian aggression in 2014. Emphasis is placed on the key directions of state policy in the field of information security, in particular, strengthening cyber security, combating disinformation and propaganda, deepening international cooperation, and increasing the level of information literacy of the population. The current state of information security in Ukraine is analyzed, including legal regulation and existing institutions responsible for the protection of the information space. Considerable attention is paid to strategies for combating information threats, including modernization of cyber infrastructure, training of specialists in the field of cyber protection, and development of mechanisms for prompt response to disinformation attacks. The role of international cooperation with the European Union, NATO and other countries, which contributes to the improvement of the Ukrainian cyber defense system and the exchange of experience in the fight against information threats, is separately considered. The importance of improving citizens' information literacy as an effective tool for reducing the influence

of propaganda and fake news is also emphasized. The need for a comprehensive approach to the protection of Ukraine's information space, which includes technical, legal and educational measures, is emphasized. The value of increasing the level of information literacy among the population is considered, since without the active participation of citizens it is impossible to build an effective system for the protection of the information space. A high level of critical thinking and the ability to recognize misinformation is the key to the successful implementation of state policies in this area. The effective implementation of these measures requires the consolidated efforts of the state, civil society and international partners to ensure the stability and security of Ukraine in the conditions of modern information challenges.

Key words: *information security, cyber security, disinformation, propaganda, hybrid threats, cyber attacks, critical infrastructure, media literacy, international cooperation, national security.*