ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 11

Одеса
2019

Редакційна колегія:

Наконечний Володимир Васильович – доктор наук з державного управління, доцент

Шапошников Костянтин Сергійович – доктор економічних наук, професор

Авраменко Наталія Вікторівна – доктор наук з державного управління, доцент

Акімов Олександр Олексійович – кандидат наук з державного управління, доцент, Заслужений економіст України

Бендаравечіне Ріта – Ph.D., професор публічного адміністрування

Біла Світлана Олексіївна – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений економіст України

Дзіеканські Павел – Ph.D., професор публічного адміністрування

Онищук Світлана Василівна – доктор наук з державного управління, доцент

Огаренко Віктор Миколайович – доктор наук з державного управління, професор

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна – доктор наук з державного управління, доцент

Пілеліене Ліна – Ph.D., професор менеджменту та публічного адміністрування

Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук з державного управління, доцент

Електронна сторінка видання – www.pag-journal.iei.od.ua

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій (протокол № 5 від 27.05.2019 року)

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України з державного управління відповідно до Наказу МОН України від 04.04.2018 № 326 (додаток 9)

Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 22898-12789Р від 17.07.2017 р.)

ISSN (print) 2663-5240
ISSN (online) 2663-5259

© ПУ «Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій», 2019

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Гута С.С.
ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЗУМОВЛЕНІ ВОЄННО-ПОЛІТИЧНИМИ ЧИННИКАМИ: ПІДХОДИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ 9

Кравчук О.В.
ДОСЛІДЖЕННЯ КРИМІНАЛІСТИКИ ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 15

Чирва Г.М.
КРИТЕРІАЛЬНИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ 18

Чиркова Н.О.
ДОСЛІДЖЕННЯ ОСВІТИ ЯК ФЕНОМЕНА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 27

Шишак А.О.
ДОСЛІДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ЦІЛЕЙ У ПЕРЕДВИБОРНИХ ПРОГРАМАХ КАНДИДАТІВ НА ПОСТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У 2019 РОЦІ 34

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Гаврилюк А.М.
РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ: МІЖ ЦИВІЛІЗАЦІЙНИМИ ЦІННОСТЯМИ ТА НАЦІОНАЛЬНИМИ ВИКЛИКАМИ 41

Грень Л.М.
НОРМИ Й ЦІННОСТІ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ (ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ) ОСВІТИ ЯК СКЛАДНИКИ МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ В ГАЛУЗІ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» 47

Dinets A.V., Lazebna I.V.
FINANCING ISSUES FOR HEALTH CARE OF UKRAINE 52

Житник О.М., Гриценко А.А.
СТРАТЕГІЧНІ ШОКИ («BLACK SWANS») У СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД 57

Ковтун Г.І., Линник С.О.
СТРАТЕГІЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ (ІННОВАЦІЙНИЙ АСПЕКТ) 64

Kostiuk T.O.
INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION IN TERMS OF PUBLIC ADMINISTRATION 71

Крилова І.І.
НЕВІДВОРОТНІСТЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ 75

Лаврук О.В.
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ У ТВАРИННИЦТВІ....85

Леоненко Н.А.
ДОСЛІДЖЕННЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У СФЕРІ ТУРИЗМУ....91

Любчук О.К., Ярченко Ю.В.
МЕНЕДЖМЕНТ ГОСТИННОСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТАЛЬНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА
МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ТУРИЗМУ....98

Марухленко О.В.
СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ ЯК ЧИННИК
РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ....102

Марушева О.А.
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ:
СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ....108

Науменко А.О.
ІННОВАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ
РОЗВИТКОМ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ....113

Ніколаєва М.В., Дергачов Є.В.
АКТИВНІСТЬ ВИБОРЦІВ ЯК ОСНОВНИЙ ПОКАЗНИК РІВНЯ РОЗВИТКУ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ....116

Нікіфорова Л.О., Азарова А.О., Ткачук Л.М., Шиян А.А., Хошаба О.М.
УПРАВЛІННЯ СТРАТИФІКАЦІЄЮ СУСПІЛЬСТВА
ЗАСОБАМИ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ....122

Панасенко Є.О.
МОДЕЛІ СПІВІСНУВАННЯ МОВ У МЕЖАХ КРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ....127

Плотка Л.В.
ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ....133

Подп’ятнікова А.Я.
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТРАНЗИТИВНОГО
ПРОСТОРУ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ....137

Рубан А.В.
ФОРМУВАННЯ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ РОЗВ’ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ....141

СЕКЦІЯ 3
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Малекі О.А.
ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА
МІСЦЕВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:
АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ....144

Махначова Н.М.
ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЇ
НА ОСНОВІ СМАРТ-КРИТЕРІЇВ....148

Павлюк В.В.
ІННОВАЦІЙНІ ФОРМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОБ'ЄДНАНЬ
ТА МІСЦЕВИХ ГРОМАД: «ПОСЕЛЕННЯ МАЙБУТНЬОГО».....153

СЕКЦІЯ 4
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Бойко В.С.
РЕАЛІЇ ПЕРЕРАХУНКУ ПЕНСІЙ ОСОБАМ НАЧАЛЬНИЦЬКОГО
Й РЯДОВОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
У РЕГІО НАХ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ФАКТОР КОРУПЦІЇ
ТА ВИСОКОГО РІВНЯ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ.....159

Кізян Р.В.
ДОСЛІДЖЕННЯ СТРУКТУРИ ТА ФУНКЦІЙ
СИСТЕМИ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ:
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....164

Кукін І.В.
БАЗОВІ СКЛАДНИКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ
В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....169

Мохова Ю.Л., Лях А.С.
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ФОРМУВАННЯ
ЗБРОЙНИХ СИЛ ДЕРЖАВИ: ІНОЗЕМНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД.....173

Пташка С.Д., Кулешов О.П.
ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВИХ ЗАВДАНЬ
ВІЙСЬКОВИМИ НАРЯДАМИ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ
ПІД ЧАС УЧАСТІ У ВІДНОВЛЕННІ ПРАВОПОРЯДКУ
У РАЗІ ВИНИКНЕННЯ МІЖКОНФЕСІЙНИХ КОНФЛІКТІВ.....178

Торічний В.О.
ОСОБЛИВОСТІ ПОБУДОВИ ДЕРЖАВНОЇ
СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ.....183

Фараджов Ш.Я.
ПОТЕНЦІАЛ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....186

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....191

CONTENTS

SECTION 1
THEORY AND HISTORY OF PUBIC ADMINISTRATION

Huta S.S.
EVALUATION OF THE EFFICIENCY FOR STATE REACTION
TO CRISIS SITUATIONS RELATED TO MILITARY POLITICAL FACTORS:
APPROACHES AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT..... 9

Kravchuk O.V.
RESEARCH OF THE CRIMINALISTICS AS AN OBJECT
OF PUBLIC ADMINISTRATION..... 15

Chyrva H.M.
THE CRITERIAL APPROACH IN THE PUBLIC MANAGEMENT
OF THE QUALITY OF HIGHER EDUCATION..... 18

Chyrkova N.O.
THE EXPLORATION OF EDUCATION
AS A PHENOMENON OF PUBLIC ADMINISTRATION..... 27

Shyshak A.O.
RESEARCH ON INNOVATION GOALS
IN THE PRE-ELECTION PROGRAMS OF CANDIDATES
FOR THE POST OF PRESIDENT OF UKRAINE IN 2019..... 34

SECTION 2
MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT

Havryliuk A.M.
DEVELOPMENT OF SOCIAL TOURISM IN UKRAINE:
BETWEEN CIVILIZATIONAL VALUES AND NATIONAL CHALLENGES..... 41

Hren L.M.
NORMS AND VALUES OF VOCATIONAL (VOCATION AND TECHNICAL)
TRAINING SYSTEM AS COMPONENTS OF RESEARCH METHODOLOGY
IN STATE MANAGEMENT SCIENCE..... 47

Dinets A.V., Lazebna I.V.
ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ..... 52

Zhytnyk O.M., Hrytsenko A.A.
STRATEGIC SHOCKS ("BLACK SWANS") IN THE SYSTEM
OF NATIONAL SECURITY STATE POLICY-MAKING:
CONCEPTUAL APPROACH..... 57

Kovtun H.I., Lynnyk S.O.
STRATEGIC ASPECTS OF DEVELOPMENT OF THE STATE-PRIVATE
PARTNERSHIP IN UKRAINE (INNOVATIVE ASPECT)..... 64

Kostiuk T.O.
ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ:
УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ..... 71

Krylova I.I.
INSUFFICIENCY OF LIABILITY FOR WATER SUPPLY
AND WASTEWATER AS THE PRINCIPLE OF THE STATE POLICY..... 75

Lavruk O.V.
PUBLIC POLICY AND ITS IMPLEMENTATION
IN ANIMAL HUSBANDRY.....85

Leonenko N.A.
STUDY OF MODELS OF STATE REGULATION
IN THE FIELD OF TOURISM.....91

Liubchuk O.K., Yarchenko Yu.V.
MANAGEMENT OF HOSPITALITY AS THE INSTRUMENTAL
COMPOSITION OF MECHANISM OF STATE ADMINISTRATION
BY THE SPHERE OF TOURISM.....98

Marukhlenko O.V.
SOCIAL CAPITAL AS A FACTOR OF DEVELOPMENT
OF SOCIAL CAPACITY OF THE REGION.....102

Marusheva O.A.
LEGAL REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC RELATIONS
IN CONSTRUCTION: STRATEGIC APPROACHES.....108

Naumenko A.O.
INNOVATIVE PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION
OF DEVELOPMENT OF AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF UKRAINE.....113

Nikolaieva M.V., Derhachov Ye.V.
ACTIVITY OF VOTERS AS THE BASIC INDICATOR
OF THE LEVEL OF CIVIL SOCIETY AND LEGAL CULTURE.....116

**Nikiforova L.O., Azarova A.O., Tkachuk L.M.,
Shyian A.A., Khoshaba O.M.**
MANAGEMENT OF THE SOCIETY STRATIFICATION
BY MEANS OF ELECTRONIC DEMOCRACY.....122

Panasenko Ye.O.
MODELS OF COEXISTENCE OF LANGUAGES WITHIN
A COUNTRY IN THE CONTEXT OF PUBLIC GOVERNANCE.....127

Plotka L.V.
FORIGN EXPIRIENCE IN THE IMPLEMENTATION
OF THE STATE SOCIAL POLICY.....133

Podp'iatnikova A.Ya.
THE LEGAL PROVIDING OF DEVELOPMENT
OF UKRAINE'S TRANSITIVE SPACE:
PUBLIC-MANAGEMENT ASPECT.....137

Ruban A.V.
FORMATION OF THE EFFECTIVE MECHANISMS
OF DECISION OF PROBLEMS OF STATE REGULATION
IN THE NATIONAL SECURITY SPHERE.....141

SECTION 3
LOCAL GOVERNMENT

Maleki O.A.
ENVIRONMENTAL POLICY AS A COMPONENT
OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION:
ANALYSIS OF INTERNATIONAL EXPERIENCE.....144

Makhnachova N.M.
INNOVATIVE DEVELOPMENT
OF A TERRITORY BASED ON SMART-CRITERIA.....148

Pavliuk V.V.
INNOVATIVE FORMS OF DEVELOPMENT
OF TERRITORIAL ASSOCIATIONS AND LOCAL COMMUNITIES:
"LOCATION OF FUTURE".....153

SECTION 4
STATE GOVERNMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC SECURITY AND PROTECTION OF THE PUBLIC ORDER

Boiko V.S.
REALIZATION OF THE PERCENTAGE OF PENSION BY STAFF
AND LABOR COMPOSITION OF INTERNAL AFFAIRS
IN THE REGIONS AS A DIFFERENT FACTOR OF CORRUPTION
AND A HIGH LEVEL OF THE NON-GOVERNMENTAL ECONOMY.....159

Kizian R.V.
RESEARCH OF STRUCTURE AND FUNCTIONS
OF THE ANTI-TERRORIST SECURITY SYSTEM
OF UKRAINE: PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION.....164

Kukin I.V.
BASIC ELEMENTS OF INFORMATION SECURITY OF THE PERSON
IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE.....169

Mokhova Yu.L., Liakh A.S.
FEATURES OF THE GOVERNMENT POLICY FORMATION
OF THE ARMED FORCES OF THE STATE:
FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE.....173

Ptashka S.D., Kuleshov O.P.
PECULIARITIES OF THE PERFORMANCE OF SERVICE AND MILITARY
TASKS BY UNITS OF THE PUBLIC ORDER PROTECTION WHILE
PARTICIPATING IN THE RESTORATION OF LAW AND ORDER
IN THE EVENT OF INTER-CONFESSIONAL CONFLICTS.....178

Torichnyi V.O.
THE FEATURES OF CREATION
OF THE STATE INFORMATION SECURITY SYSTEM.....183

Faradzhov Sh.Ya.
POTENTIAL OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES
AND LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE SYSTEM
OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE.....186

A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES 191

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЗУМОВЛЕНІ ВОЄННО-ПОЛІТИЧНИМИ ЧИННИКАМИ: ПІДХОДИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

EVALUATION OF THE EFFICIENCY FOR STATE REACTION TO CRISIS SITUATIONS RELATED TO MILITARY POLITICAL FACTORS: APPROACHES AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

УДК 351/354
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-1

Гута С.С.
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті здійснено аналіз та систематизацію підходів до оцінювання ефективності державного управління. Визначено характерні особливості підходів до оцінювання ефективності державного управління, що полягають в оцінюванні ефективності управління у відповідній сфері загалом, так і на різних рівнях управління, виділенні соціальної та економічної видів ефективності, оцінюванні різних етапів управління. З'ясовано, що наукові підходи до оцінювання ефективності державного управління у сфері національної безпеки передбачають оцінювання ефективності на різних рівнях управління, а також визначення загального соціального ефекту від державно-управлінської діяльності у відповідній сфері. Пріоритетними напрямами удосконалення підходів до оцінювання ефективності державного реагування на кризові ситуації, які зумовлені воєнно-політичними чинниками, визначено з'ясування критеріїв ефективності на різних етапах управлінської діяльності та критеріїв оцінювання раціонального розподілу наявних у суспільства ресурсів щодо реагування на загрози, внаслідок спрямованості застосування сил та засобів органів державного управління.

Ключові слова: *оцінювання ефективності, ефективність державного управління, державне реагування на кризові ситуації, зумовлені воєнно-політичними чинниками, державне управління у сфері національної безпеки, державний механізм реагування на загрози національним інтересам.*

В статье осуществлен анализ и систематизация подходов к оценке эффективности государственного управления. Определены характерные признаки подходов к оценке эффективности государственного управления, которые заключаются в оценке эффективности управления в соответствующей сфере в целом, так и на разных уровнях управления; выделении социальной и экономической видов эффективности, оценке различных этапов управления. Выяснено, что научные подходы к оценке эффективности государственного управления в сфере национальной безопасности предусматривают оценки эффективности на разных уровнях управления, а также определения общего социального эффекта от государственно-управленческой деятельности в соответствующей сфере. Приоритетными направлениями совершенствования подходов к оценке эффективности государственного реагирования на кризисные ситуации, обусловленные военно-политическими факторами, определено выяснения критериев эффективности на разных этапах управленческой деятельности и критериев оценки рационального распределения имеющихся у общества ресурсов относительно реагирования на угрозы, вследствие направленности применения сил и средств органов государственного управления.

Ключевые слова: *оценка эффективности, эффективность государственного управления, государственное реагирования на кризисные ситуации, обусловленные военно-политическими факторами, государственное управление в сфере национальной безопасности, государственный механизм реагирования на угрозы национальным интересам.*

The article analyzes and systematizes approaches to the evaluation of the efficiency of public administration. The peculiarities of approaches to the evaluation of the efficiency of public administration, which consist in assessing the efficiency of management in the relevant sphere in general, and at different levels of management, the allocation of social and economic types of efficiency, the evaluation of different stages of management are determined. It was clarified that scientific approaches to the evaluation of the effectiveness of public administration in the field of national security provide for the evaluation of effectiveness at different levels of government, as well as the definition of the overall social effect of public administration in the relevant field. Priority directions for improving approaches to assessing the effectiveness of the state response to crisis situations caused by military-political factors have been determined by clarification of the criteria of effectiveness at different stages of management activities and criteria for assessing the rational distribution of resources available to society in response to threats, due to the direction of the use of forces and means of organs public administration.

Key words: *evaluation of efficiency, efficiency of public administration, state response to crisis situations, caused by military-political factors, public administration in the field of national security, state mechanism of responding to threats to national interests.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Успішність реагування на кризові ситуації, зумовлені воєнно-політичними чинниками, значною мірою обумовлено якістю, результативністю та ефективністю діяльності органів державної влади у відповідній галузі. Оцінювання їх діяльності щодо реагування на кризові ситуації є досить складний процес, оскільки обумовлюється численними управлінськими відносинами й зв'язками в процесі прийняття державно-управлінських рішень. Попри це, оцінювання ефективності державно-управлінських рішень має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки передбачає підзвітність органів державного управління, сприяє визначенню цілей та індикаторів їх досягнення на стадії планування, а також сприяє постійному вдосконаленню прийняття державно-управлінських рішень в майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема оцінювання ефективності державного управління на сьогодні залишається однією з найактуальніших, окремим аспектам якої присвячено низку праць наукового та аналітичного характеру. Дослідженню теоретичних засад оцінювання ефективності державного управління присвячено низку наукових праць, зокрема Г. Атаманчука, С. Борисевича, І. Кравчук, М. Лугині, Ю. Сурміна, О. Ткачової, колективу авторів підручника «Публічне управління». Проблемні питання оцінювання ефективності державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки висвітлені у працях А. Качинського, А. Семенченка, Г. Ситника, М. Шевченка та інших. Окремо варто зазначити наукову працю М. Шевченка та А. Пелиха [6], в якій акцентовано увагу на дослідженні методологічних підходів до оцінювання ефективності функціонування державного механізму реагування на загрози національним інтересам і визначено, в результаті цього, прагматичний підхід як найбільш перспективний; запропоновано розрізняти загальну і поточну ефективність функціонування державного механізму реагування на загрози національним інтересам. З точки зору, оцінювання ефективності державного механізму реагування на загрози воєнній безпеці варто зазначити публікацію А.Пелиха [10], що присвячена визначенню кола методологічних проблем побудови системи показників оцінювання ефективності державного механізму реагування на загрози воєнній безпеці.

Що стосується праць аналітичного характеру, то варто зазначити аналітичну доповідь «Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України», що підготовлена фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень. В аналітичній доповіді зазначається, що ефективність функціонування системи забезпечення національної безпеки має характеризуватися певними параметрами, вихід за межі яких свідчить про відхилення від норми.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри наведений вище перелік окремих напрацювань наукового та аналітичного характеру, слід зазначити що проблема оцінювання ефективності державного реагування на кризові ситуації, зумовлені воєнно-політичними чинниками потребує більш ґрунтовного наукового дослідження. На сьогодні це проблемне питання є досить актуальним в науці й практиці державного управління зважаючи на поширення гібридних загроз, які можуть бути спрямовані на всі сфери суспільства, в тому числі політичну дестабілізацію і проводитися як державними, так і недержавними суб'єктами, а роль агресора конфлікту на цім навмисно занижується. Насамперед мова йде про доцільність дослідження теоретичних засад оцінювання ефективності ідентифікації ознак, моніторингу та запобігання загрозам, які призводять до виникнення кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками.

Метою статті є аналіз наявних підходів до оцінювання ефективності державного реагування на кризові ситуації, які зумовлені воєнно-політичними чинниками, та визначення пріоритетних напрямів їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі досить широко висвітлені зміст та основні підходи до тлумачення поняття «ефективність державного управління». Зокрема, під поняттям «ефективність державного управління» Л. Приходченко та С. Борисевич [1] розуміють досягнення поставленої соціальної мети в результаті діяльності органу влади/структурного підрозділу чи окремого управлінця за максимально можливої економії суспільної праці. Водночас акцентується увага, що ефективність та результативність державного управління не є тотожними поняттями. Оскільки, на думку науковців, результативність пов'язана з технічною раціональністю, то ефективність – з доцільністю та економічністю використання ресурсів, з порівнянням альтернатив в процесі пошуку оптимального державно-управлінського рішення, спрямованого на розв'язання суспільних проблем, забезпечуючи водночас реалізацію балансу інтересів особи, суспільства та держави. Досить близьким до цього твердження є визначення поняття «ефективність державного управління», що

запропонувала М. Лугиня в дисертаційному дослідженні. Дослідниця на основі узагальнення наявних підходів під ефективністю державного управління розуміє такий стан функціонування державно-управлінської системи, за якого цілі державного управління досягаються з найменшими витратами ресурсів [4].

Колектив авторів підручника «Публічне управління» [2] акцентують увагу на тому, що ефективність управління має визначатися лише з урахуванням визначених цілей, оскільки ефективність оцінюється саме на основі ступеня досягнення цілей. Водночас у межах нашого дослідження досить актуальною є думка Г. Атаманчука [3], який стверджує що ефективність державного управління може досягатися на основі виявлення, аналізу та оцінювання розвитку суспільних, групових, індивідуальних потреб і цілей за оптимального розподілу ресурсів та чинників, що перешкоджають їх реалізації. Тобто, в контексті оцінювання ефективності державного управління науковець акцентує увагу не лише на оцінюванні ступеня досягнення цілей з раціональним розподілом ресурсів, але і на ефективності різних етапів під час досягнення цілей. Мова йде про ідентифікацію загроз, що можуть перешкоджати досягненню цілей в момент їх зародження, моніторинг і попередження їх розвитку.

У дослідженні [5] зазначається, що визначити результат управління та оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому оцінити якість і рівень управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства можна з допомогою критерії ефективності, що являють собою ознаки, прояви управління.

Під час розробки критеріїв оцінювання ефективності державного управління у науковій спільності пропонується розрізняти: основні поняття ефективності державного управління та ефективність системи державного управління [1]; вертикально інтегровану систему оцінювання ефективності державного управління, що має ґрунтуватися на застосуванні рівневого підходу [4]; види ефективності управління [5]. Акцентуємо увагу на окремих аспектах кожного із зазначених підходів.

На думку Л. Приходченко та С. Борисевич [1], доцільно розрізняти три основні поняття ефективності державного управління, а саме: 1) загальну соціальну ефективність (характеризує рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, а критерії загальної соціальної ефективності покликані спрямовувати державне управління на потреби та проблеми суспільства та характеризувати управлінський рівень їх вирішення); 2) ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління (відбиває раціональність організаційної структури суб'єктів державного управління, обґрунтованість поділу між ними організаційно-управлінських функцій, розвиненість прямих та зворотних зв'язків надходження інформації); 3) ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб (характеризує ефект кожного управлінця, що залучений у прийнятті державно-управлінських рішень). Окрім того, науковці окремо виділяють ефективність системи державного управління та пропонують визначати її за такими складниками: ефективністю взаємодії з громадянами та підприємствами; ефективністю внутрішньої роботи кожної установи окремо; ефективністю взаємодії органів влади між собою.

Для оцінювання ефективності державно-управлінської діяльності М. Лугиня [4] пропонує застосовувати рівневий підхід, за якого загальносистемний рівень передбачає оцінювання системи державного управління загалом, груповий рівень – рівень структурного підрозділу та індивідуальний рівень – рівень діяльності окремого державного службовця. Ефективність управління на цім формується як інтегрований результат індивідуальної, групової та загальносистемної ефективності з урахуванням синергетичного підходу.

У дослідженні [5] С. Борисевич окрім іншого також розрізняє два види ефективності: економічну та соціальну. Економічна ефективність характеризується відношенням отриманого результату до витрат, а соціальна ефективність, зі свого боку – мірою задоволення попиту населення на товари та послуги. Водночас дослідник зазначає, що для оцінювання ефективності державного управління використання економічного підходу обмежується, а соціальний складник в майбутньому буде домінувати.

Отже, подальше дослідження наявних підходів до оцінювання ефективності державного реагування на кризові ситуації, зумовлені воєнно-політичними чинниками, доцільно здійснювати з урахуванням таких характерних особливостей:

– по-перше, вирізнення трьох основних понять ефективності державного управління (загальної соціальної ефективності, ефективності організації та функціонування суб'єктів державного управління і діяльності управлінських органів і посадових осіб) дає змогу акцентувати увагу як на оцінюванні ефективності державного управління у відповідній сфері загалом, так і на різних рівнях управління;

– по-друге, виділені види ефективності державного управління (соціальна та економічна) передбачають як визначення загального соці-

ального ефекту від державно-управлінської діяльності, так і оцінку раціональності розподілу ресурсів (економічна);

– по-третє, ефективність державного управління оцінюється не лише на основі ступеня досягнення цілей з раціональним розподілом ресурсів, але і на основі оцінювання ефективності різних етапів управління під час досягнення цілей.

Зважаючи на наявність значної множини чинників, що перешкоджають реалізації національних інтересів, на думку науковців які досліджують проблеми забезпечення національної безпеки [6: 7] підбір критеріїв оцінювання ефективності державного управління у сфері національної безпеки та методик визначення їх конкретних значень, є досить складною проблемою теорії та практики.

Розглядаючи методологічні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів державного управління, що опікуються питаннями забезпечення національної безпеки М. Шевченко та А. Пелих [6] пропонують визначати:

– загальну соціальну ефективність на основі комплексної оцінки рівня захисту національних інтересів;

– поточну ефективність у різних сферах, що містить: цільову ефективність (оцінку міри досягнення основних цілей державного реагування на загрози національним інтересам у відповідній сфері); результативну ефективність (оцінку структурної відповідності та здатності органів державної влади до виконання завдань за призначенням) та економічну ефективність (оцінку відношення ефекту державного реагування на загрози національним інтересам до витрат у конкретних умовах).

За даного підходу для визначення критеріїв оцінювання ефективності пропонується використовувати прагматичний підхід, що передбачає використання кількісних та якісних показників, за якими оцінюється результат діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, що були залучені до виконання завдань щодо державного реагування на загрози національним інтересам.

Значну увагу М.Шевченко зосередив на дослідженні методологічних засад оцінювання поточної ефективності державного механізму на загрози національним інтересам [8]. Для оцінювання поточної ефективності запропоновано систему критеріїв, індикатори та група показників, що характеризує ефективність організаційно-технічного рівня державного механізму реагування на загрози національним інтересам і визначається як середнє арифметичне значення розрахованих показників. До системи критеріїв оцінювання поточної ефективності належать: критерій міри відповідності змісту та результатів діяльності органів державної влади та посадовців в процесі державного реагування на загрози національним інтересам тим параметрам, які визначені їх функціями та статутом; ступінь врахування та вираження в державно-управлінських рішеннях і заходах державного реагування на загрози національним інтересам комплексу потреб та інтересів людини, суспільства, держави; авторитетність рішень і дій державно-управлінських структур і окремих посадовців та інших. Зі свого боку до основних показників у сфері ефективності організаційно-технологічного рівня державного механізму реагування на загрози національним інтересам належать, зокрема, рівень розподілу праці службовців, рівень технологічності управління, рівень контролю виконання управлінських рішень, рівень стабільності кадрів, рівень організації професійної підготовки службовців та ін.

У аспекті оцінюванні ефективності державного управління у сфері національної безпеки загалом, так і на різних рівнях управління варто зазначити твердження Г. Ситника [7]. Науковець зазначає, що для оцінки діяльності суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, що є специфічною, варто використовувати локальні, інтегральні та комплексні критерії. Зокрема, локальними визначено критерії, з допомогою яких оцінюється діяльність окремого суб'єкта державного управління у сфері національної безпеки щодо реалізації національного інтересу в тій чи іншій сфері життєдіяльності; інтегральні – діяльність усіх суб'єктів, які причетні до реалізації вказаного інтересу та комплексні – для оцінки рівня безпеки у політичній, економічній, соціальній чи гуманітарній сфері.

В практику державного управління Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 вперше запроваджено оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [9], що характеризує ефект кожного управлінця, що залучений у прийнятті державно-управлінських рішень. Правочином установлено, що оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (у різних сферах діяльності) проводиться шляхом визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій А, Б і В.

Розглядаючи методологічні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів дер-

жавного управління, що опікуються питаннями забезпечення національної безпеки М. Шевченко та А. Пелих у дослідженні [6] виділили два види ефективності – економічну та соціальну. Це обґрунтовано тим, що економічна ефективність характеризує збереження зусиль, засобів під час функціонування чинних систем забезпечення безпеки в заданих умовах. У рамках соціального підходу передбачається здійснювати якісну оцінку ефективності, що виражає відповідність мети діяльності органів державної влади, які опікуються питаннями забезпечення безпеки у відповідних сферах суспільного життя інтересам людини, суспільства, держави. Така позиція передбачає оцінювання ефективності з урахуванням непрямих результатів діяльності, зокрема стабілізацію економічної та суспільно-політичної системи, покращення соціально-психологічної обстановки тощо.

У цьому контексті варто також зазначити позицію Г.Ситника [7], що стосується оцінювання соціальної ефективності. Мова йде про підхід, що передбачає оцінювання недопустимих (критичних) та допустимих збитків (втрат) для людини, суспільства, держави до і після реалізації управлінського впливу на загрози реалізації національних інтересів. Іншим критерієм ефективності діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки визначено оцінювання результатів їх роботи, щодо створення величини потенціалу за якого суб'єкт загроз відмовиться від намірів нанести шкоду національним інтересам.

З точки зору оцінювання ефективності державного механізму реагування на загрози воєнній безпеці А. Пелих [10] зосереджує увагу на оцінці ефективності різних рівнів управління і пропонує розрізняти загальну, поточну ефективності функціонування державного механізму реагування на загрози воєнній безпеці та співвідношення цільової, результативної та витратної ефективності. Загальна ефективність визначає рівень захисту національних інтересів у військовій сфері, для оцінювання якої пропонується використовувати експертні та соціологічні дослідження по вивченню питань військово-соціального управління, а також безліч методик, що ґрунтуються на кількісних методах і статистичних даних. Зі свого боку поточна оцінка розкриває ефективність роботи органів державної влади та органів державного воєнного управління, яка полягає в розробці, прийнятті й організації виконання управлінських рішень щодо державного реагування на загрози воєнній безпеці. Метод оцінки поточної ефективності містить оцінку цільової, результативної та витратної ефективності функціонування державного реагування на загрози воєнній безпеці.

Отже, проведене дослідження дає змогу виділити окремі підходи, що характеризують особливості оцінювання ефективності державного управління у сфері національної безпеки, зокрема:

– у науці державного управління під час визначення методологічних засад оцінювання ефективності діяльності органів державної влади, що опікуються питаннями забезпечення національної безпеки головна увага дослідників була зосереджена на оцінювання ефективності державного управління у відповідній сфері як загалом, так і на різних рівнях управління. Це зазначається у вирізненні загальної та поточної ефективності функціонування державного механізму реагування на загрози національної безпеки загалом, так і воєнної зокрема; різного рівня критеріїв, що мають давати оцінку дій суб'єктів державного управління у сфері національної безпеки щодо попередження, виявлення, прогнозування, нейтралізації загроз національним інтересам у різних сферах;

– наявні підходи до оцінювання ефективності державного управління у сфері національної безпеки загалом на основі соціальної та економічної видів ефективності управління відмічаються в аспекті дослідження критеріїв оцінювання. Мова йде про оцінювання ефективності з урахуванням непрямих результатів діяльності, що свідчить про стабілізацію економічної та суспільно-політичної системи; оцінювання недопустимих (критичних) та допустимих збитків (втрат) для людини, суспільства, держави до і після реалізації управлінського впливу; оцінювання результатів їх роботи, щодо створення величини потенціалу за якого суб'єкт загроз відмовиться від намірів нанести шкоду національним інтересам.

На основі з'ясування особливостей дослідження ефективності вказаного управління доцільно визначити такі пріоритетні напрями вдосконалення наявних підходів до оцінювання ефективності державного реагування на кризові ситуації, зумовлені воєнно-політичними чинниками:

– по-перше, акцентуючи увагу на оцінюванні ефективності на різних етапах державно-управлінської діяльності, залишається недослідженим питання визначення критеріїв оцінювання ефективності на етапах ідентифікації небезпек, моніторингу загроз та їх попередження, які призводять до виникнення кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками:

– по-друге, визначення ефективності державного реагування на кризові ситуації, що

зумовлені воєнно-політичними чинниками на основі економічного виду ефективності потребує визначення критеріїв раціонального розподілу наявних у суспільства ресурсів щодо реагування на загрози, внаслідок спрямованості застосування сил та засобів органів державного управління.

Висновки. Отже, порівняльний аналіз підходів до оцінювання ефективності державного управління дав змогу їх систематизувати на основі таких характерних ознак: оцінювання ефективності державного управління у відповідній сфері загалом, так і на різних рівнях управління; визначення соціальної та економічної видів ефективності державного управління; оцінювання не лише на основі ступеня досягнення цілей з раціональним розподілом ресурсів, але і на різних етапах управління.

Дослідження науковців проблемних питань оцінювання ефективності державного управління у сфері національної безпеки загалом, та воєнної зокрема головним чином були зосереджені на методологічних засадах оцінювання ефективності на різних рівнях управління, а також визначенні загального соціального ефекту від державно-управлінської діяльності у відповідній сфері.

Серед пріоритетних напрямів удосконалення наявних підходів до оцінювання ефективності державного реагування на кризові ситуації, зумовлені воєнно-політичними чинниками варто віднести визначення критеріїв оцінювання ефективності на етапах ідентифікації небезпек, моніторингу загроз та їх попередження, які призводять до виникнення кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками; визначення критеріїв оцінювання раціонального розподілу наявних у суспільства ресурсів щодо реагування на загрози, внаслідок спрямованості застосування сил та засобів органів державного управління.

Перспективи подальших досліджень полягають в обґрунтуванні теоретичних засад визначення критеріїв ефективності державного реагування на кризові ситуації, що зумовлені воєнно-політичними чинниками.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Приходченко Л.Л., Борисевич С.О. Ефективність державного управління. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.- ред. Колегія : Ю.В.Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. Колегія : Ю.П.Сурмін (співголова), П.І.Надолішній (співголова) та ін., 2011. С. 158–161.

2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В.Ковбасюк (голова), К.О.Ващенко (заст. голови), Ю.П.Сурмін (заст. голови) та ін. Київ, Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : ученик. Москва : Издательство «Омега Л», 2010. 525 с.

4. Лугиня М.В. Розвиток концепції ефективності в державному управлінні : теоретико-прикладний аспект : автореф.дис. … канд.. держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2016. 20 с.

5. Борисевич С.О. Ефективність чи якість публічного управління. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 177–180.

6. Шевченко М.М., Пелих А.О. Методологічна підходи до оцінювання ефективності функціонування державного механізму реагування на загрози національним інтересам. *Інвестиції : практика та досвід.* 2015. № 13-14. С. 82–86.

7. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.

8. Шевченко М.М. Система критеріїв та показників оцінки поточної ефективності функціонування державного механізму реагування на загрози національним інтересам. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки.* 2015. № 1-2(5-6). С. 96–107.

9. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF.

10. Пелих А.О. Теоретичні засади оцінювання ефективності державного механізму реагування на загрози воєнній безпеці. *Аспекти публічного управління.* 2015. № 11-12(25-26). С. 28–35.

ДОСЛІДЖЕННЯ КРИМІНАЛІСТИКИ ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

RESEARCH OF THE CRIMINALISTICS AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 351:355.02(477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-2

Кравчук О.В.
к. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та процесу
Хмельницький університет управління та права

У статті досліджено криміналістику як об'єкт державного управління. Схарактеризовано загальний склад криміналістики як об'єкту державного управління. З'ясовано порядок відокремлення фундаментальної частини криміналістики від прикладної. Обґрунтовано особливості застосування криміналістичних методів у державному управлінні.

Ключові слова: *криміналістика, державне управління, криміналістичний метод, теорія криміналістики.*

В статье исследована криминалистика как объект государственного управления. Охарактеризован общий состав криминалистики как объекта государственного управления. Выяснен порядок отделения фундаментальной части криминалистики от прикладной. Обоснованы особенности применения криминалистических методов в государственном управлении.

Ключевые слова: *криминалистика, государственное управление, криминалистический метод, теория криминалистики.*

The criminalistics as an object of public administration is investigated in the article. The general structure of criminalistics as an object of public administration is characterized. The order of separation of a fundamental part of criminalistics from its part applied is found out. The features of application of criminalistic methods in public administration are proved.

Key words: *criminalistics, public administration, criminalistic method, theory of criminalistics.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. В сучасних умовах сфера криміналістики є одним із ключових об'єктів державного управління. Відповідно, виникла об'єктивна необхідність в аналізі принципів формування криміналістичного знання, а також методологічних підстав його побудови. Підтвердженням тому служить поновлення дискусій щодо природи криміналістики, її об'єкту та предмету, структури цієї науки, її загального змісту і системи приватних теорій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління у сфері криміналістики неодноразово підглядали розгляду з боку вчених і практиків. Зокрема, автори А.В. Іщенко [1], Т.В. Авер'янова, Р.С. Бєлкін [2], В.Г. Гончаренко [3] та інші приділили суттєву частину своїх досліджень теорії криміналістики як об'єкту державного регулювання.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри численні наукові напрацювання багатьох вчених, питання формування дієвої криміналістичної теорії в державному управлінні все ще потребують подальших розвідок.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження криміналістики як об'єкту державного управління.

Досягнення поставленої мети у роботі ставляться та вирішуються такі завдання:

– схарактеризувати загальний склад криміналістики як об'єкту державного управління;

– з'ясувати порядок відокремлення фундаментальної частини криміналістики від прикладної;

– обґрунтувати особливості застосування криміналістичних методів у державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Загальна теорія криміналістики як об'єкт державного регулювання містить в собі такі елементи:

– положення, в яких формулюються уявлення про предмет криміналістики, її завдання, цілі та місце в системі наукового знання;

– поняття та зміст загальної теорії криміналістики (вступ до загальної теорії криміналістики);

– положення, що відбивають об'єктивні закономірності механізму злочину в аспекті криміналістики;

– положення, що відбивають об'єктивні закономірності виникнення інформації про злочин і злочинця, закономірності збирання, оцінки та використання доказів (приватні криміналістичні теорії та вчення).

Запропонована структура підтримується багатьма, але далеко не всіма криміналістами. Так, є можливість введення поняття «криміналістична теорія», яке складається з двох елементів:

– загальної частини (загальної теорії);

– особливої частини, що містить сукупність приватних навчань і теорій [2, с. 127–128]. Тобто фактично із загальної теорії криміналістики формується система приватних криміналістичних теорій. Теорію криміналістики він розглядає як типову інформаційну модель пошуково-пізнавальної діяльності в кримінальному процесі. А її складники визначаються у такий засіб: загальна теорія криміналістики виходить із завдання дати уявлення

про основи та загальні положення пошуково-пізнавальної діяльності в кримінальному процесі, а також про її закономірності. Кожна з приватних теорій також являє собою сукупність відповідних теоретичних положень, але нижчого рівня.

Так, із введенням криміналістичної теорії з'явилося відокремлення фундаментальної частини криміналістики від прикладної. Виділення такого розділу доцільно, і саме весь цей розділ слід називати загальною теорією криміналістики.

Є можливість й обґрунтування системи криміналістики на власній методологічній основі. У подібній концепції загальна теорія набуває криміналістики визначається як абстрактна (теоретична) модель управління взаємодією злочинної діяльності та діяльності щодо виявлення та розкриття злочинів. Приватні криміналістичні теорії розробляють на основі наслідків, що випливають із загальної теорії, моделі окремих особливих процесів зображення відбитого, показуючи, як відбиваються засоби, рух, дії, діяльність в певних умовах в потенційній формі слідчої інформації, як ця інформація актуалізується в діяльності щодо виявлення та розкриття злочинів [1; 2].

Відповідно, можна вважати, що зміст науки криміналістики утворюють теорія і методологія. Зокрема, перша являє собою систему знань про закономірності інформаційних і пізнавальних процесів відбиття в розкритті та розслідуванні злочинів; друга – систему заснованих на зазначених закономірностях знань про найбільш ефективні прийоми, методи та засоби інформаційно-пізнавальної діяльності. Зміст криміналістичної науки він у трьох частинах: загальної теорії науки, теорії окремих розділів криміналістики: криміналістичної техніки, тактики та методики розслідування, а також теорії окремих криміналістичних навчань.

Є альтернативна точка зору, що в загальну теорію криміналістики слід включити тільки теорії та вчення, які є загальними для всіх галузей криміналістики, але доповнити їх інформацією щодо предмета, завдань, системи криміналістики, а також методах. На цім принципова відмінність цих точок зору полягає у виокремленні криміналістичних теорій від загальної теорії криміналістики. Таке відокремлення виглядає досить умовним і не відповідає реальності. У зв'язку з цим, доводиться необхідність переведення частини приватних теорій в загальну теорію криміналістики (наприклад, теорії ідентифікації. Відповідно, в даному випадку присутня суб'єктивність у віднесенні приватних теорій до визначеного розділу криміналістики. Очевидно, що рівень розвитку окремої теорії не може служити критерієм, що формує систему теорій криміналістики загалом [2; 3].

Є й більш радикальні точки зору. Так, є альтернатива прирівнення двох видів наукового знання – теорії та методу, – спираючись на відомі положення, що будь-яка теорія грає роль методу пізнання. Подібної думки дотримуються і деякі інші вчені. Так, деякі автори підкреслюють єдність і нероздільність теорії та методу: теорія одночасно є методом і, навпаки, метод є сутністю теорії.

Відштовхуючись від аналогічних міркувань, можна визначити криміналістичний метод як приватну теорію, яка відбиває об'єктивні закономірності, принципи та прийоми, що дозволяють здійснювати теоретичну і предметно-перетворюючу криміналістичну діяльність зі збирання та дослідження доказової інформації. Відповідно, приватні криміналістичні теорії, що відбивають групу елементів предмета криміналістики, утворюють її методологію. Якщо під методологією розуміти найбільш загальний вираз способу вирішення теоретичного чи практичного завдання, а не просто систему методів, то це призведе до необґрунтованого розширення системи криміналістичних теорій. У такому контексті теоретичне знання розширюється завдяки приватним теоріям криміналістичної техніки, тактики та методики.

Водночас слід зауважити, що необхідно проаналізувати особливості застосування криміналістичних методів у державному управлінні. Взагалі методи криміналістики повинні бути органічно пов'язані з об'єктом пізнання та мають спиратися на теоретичні положення досліджуваної сфери, максимально відповідати предмету дослідження, відбитому у відповідній теорії. Поняття методу складає активну, евристично цінну частину наукової теорії. Якщо відокремити метод від теорії, то його приписи позбавляються підстави, бо тільки теорія здатна обґрунтувати плідність й ефективність пізнавальних прийомів. Відповідно й теорія, розглянута поза зв'язком із методом, позбавляється контакту з пізнаваною реальністю. Теорія і метод існують в нерозривній єдності та можуть бути адекватно зрозумілі тільки в такій єдності. Але органічна єдність теорії та методу ще не є їх абсолютною тотожністю.

На жаль, в криміналістиці практично не здійснено систематизації методів вирішення тією чи іншою мірою загальних або приватних завдань експертно-криміналістичної діяльності. Звісно ж, що причиною цього є відсутність єдиного концептуального підходу створення та адаптації процедур і методів до об'єкта криміналістичної науки. Його

положення повинні визначати основні принципи, на яких будуватиметься така система, а також коло завдань, які слід вирішувати такими засобами, давати основні напрямки їх застосування [1; 3].

Зазначена проблема може бути вирішена класичним шляхом, характерним не тільки для криміналістичної теорії – шляхом безпосереднього аналізу практики. А деталізація цього шляху викликає деякі роздуми. Не слід відкидати інтуїтивно-індуктивні узагальнення фактів, узятих з досвіду практичної діяльності. Але найчастіше матеріал практики опосередкований моделлю, яку вибрав для себе дослідник. І саме змістовне наповнення моделі виступає предметом наукового аналізу, а елементи моделі – його одиницею. Тому можливість виділити те чи інше завдання в процесі наукового дослідження визначається моделлю, що використовується, її роздільною здатністю, а опосередкованість наукового пізнання застосованої ідеалізованої моделі є не менш важливим її компонентом [2; 4].

Водночас для змістовного за своєю суттю об'єкта криміналістичного дослідження досить очевидна істина, що виражається в тому, що чим більшою є ступінь його формалізації, тим меншу кількість реальних завдань можна описати. На цім ступінь формалізації цього опису, його форма та вид залежатимуть від методу, що застосовується. Зниження строгості формального апарату методу веде до зниження строгості записи вихідних даних. Наведене положення добре демонструється на прикладі математичних методів. Для їх використання потрібний числовий або функціональний опис завдання, а оскільки такої міри формалізації об'єкта домогтися можна далеко не завжди, їх застосування в науковому криміналістичному дослідженні досить обмежено і майже завжди не носить в кінцевому підсумку визначальний характер. Статистичні методи вимагають виділення якісних ознак в структурі явища чи процесу, що підлягають аналізу, тому більш широко використовуються в процедурах наукового аналізу. Сучасні методи кібернетики, наприклад, експертні системи, спираються на опис завдання у вигляді моделі знань, тобто якісного опису за визначеною формою.

Отже, застосування менш формальних методів сприятиме розширенню області завдань, які ними можна вирішити. Це пояснює тенденцію, виявлену раніше – застосування та адаптацію до криміналістичної теорії методів, які використовують меншу ступінь формалізації в постановці завдання та застосовується апараті. Відповідно визначаються й подальші перспективи, що полягають в тому, щоб максимально виявити область застосування формалізованих методів, описати в формалізованому вигляді постановку завдання та дати методологічні напрями їх вирішення.

Методологічна роль будь-якої наукової теорії безсумнівна, зі свого боку, метод пізнання також має важливе теоретичне значення. Але кожен з них займає своє місце в системі знання. Критикуючи тотожність понять методу і теорії, необхідно зазначити, що теорія є результатом наукового пізнання об'єкта дійсності, методологія ж досліджує засновану на раніше встановлених наукою закономірності систему прийомів пізнання і практичного освоєння дійсності. Методологія ґрунтується на теорії, а теорія обслуговує методологію, їх відмінність має функціональний характер [1–3].

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямку. Загалом, реалізація даного дослідження уможливлює отримання таких висновків:

1. Схарактеризовано загальний склад криміналістики як об'єкту державного регулювання. Підкреслено, що вона містить положення, в яких формулюються уявлення про предмет криміналістики, її завдання, цілі та місце в системі наукового знання; поняття та зміст загальної теорії криміналістики; положення, що відбивають об'єктивні закономірності механізму злочину в аспекті криміналістики, а також положення, що відбивають об'єктивні закономірності виникнення інформації про злочин і злочинця, закономірності збирання, оцінки та використання доказів.

2. З'ясовано порядок відокремлення фундаментальної частини криміналістики від прикладної. Зазначено, що виділення такого розділу доцільно, і саме весь цей розділ слід називати загальною теорією криміналістики.

3. Обґрунтовано особливості застосування криміналістичних методів у державному управлінні. Відзначено, що криміналістичний метод як приватну теорію, яка відбиває об'єктивні закономірності, принципи та прийоми, що дозволяють здійснювати теоретичну та предметно-перетворюючу криміналістичну діяльність зі збирання та дослідження доказової інформації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Іщенко А.В. Методологічні проблеми криміналістичних наукових досліджень : монографія / за ред. І.П. Красюка. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2003. 359 с.

2. Криминалистика : учебник для вузов / Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов и др. ; под ред. проф. Р.С. Белкина. Москва : Норма, 2006. 992 с.

3. Гончаренко В.Г. Право і криміналістика. *Вісник академії наук України.* 2004. Вип. 1. С.40–43.

КРИТЕРІАЛЬНИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ

THE CRITERIAL APPROACH IN THE PUBLIC MANAGEMENT OF THE QUALITY OF HIGHER EDUCATION

УДК 351.854
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-3

Чирва Г.М.
к. пед. н., доцент,
доцент кафедри економіки
та соціально-поведінкових наук
Уманський державний педагогічний
університет імені Павла Тичини

У статті висвітлено сутність понять «критерій» «критерій якості освіти», «управління якістю вищої освіти». Розкрито особливості критеріального підходу до визначення якості вищої освіти в контексті державного управління освітньою галуззю України. Окреслено критерії визначення якості вищої освіти та інструменти її забезпечення у вищих начальних закладах, акцентовано увагу на параметрах виміру якості вищої освіти. Встановлено, що якість вищої освіти забезпечується такими показниками: якісний показник професорської структури, якість навчання, стан матеріально-технічної бази, лабораторне обладнання вищого навчального закладу та фінансова підтримка; рейтингова система оцінювання допомагає уточнити основні напрями діяльності вищого навчального закладу, що підвищує їх ефективність.

Ключові слова: *вища освіта, державна освітня політика, державне управління, критерій, критеріальний підхід, освітня галузь, управління якістю вищої освіти, якість освіти.*

В статье освещены сущность понятий «критерий» «критерий качества образования», «управление качеством высшего образования». Раскрыты особенности критериального подхода к определению качества высшего образования в контексте государственного управления образовательной отраслью Украины. Обозначены критерии определения качества высшего образования и инструменты ее обеспечения в высших учебных заведениях, акцентировано внимание на параметрах измерения качества высшего образования. Установлено, что качество высшего образования обеспечивается следующими показателями: качественный показатель профессорской структуры, качество обучения, состояние материально-технической базы, лабораторное оборудование высшего учебного заведения и финансовая поддержка; рейтинговая система оценки помогает уточнить основные направления деятельности высшего учебного заведения, повышает их эффективность.

Ключевые слова: *высшее образование, государственная образовательная политика, государственное управление, критерий, критериальный подход, образовательная отрасль, управление качеством высшего образования, качество образования.*

The essence of the concepts "criterion", "criterion of quality of education", "quality management of higher education" highlighted in the article. The features of a criterial approach to the definition of the quality of higher education in the context of public administration of the educational sector of Ukraine revealed. The criteria for determining the quality of higher education and its tools in higher educational institutions outlined, attention focused on the parameters of measuring the quality of higher education. The quality of higher education ensured by the following parameters: the qualitative index of the professorial structure, the quality of teaching, the state of the material and technical base, the laboratory equipment of the higher educational institution and financial support. The rating system of evaluation helps to clearl define the main directions of activity of a higher educational institution, which increases their effectiveness.

Key words: *higher education, state educational policy, public administration, criterion, criterial approach, educational branch, quality management of higher education, quality of education.*

Постановка проблеми. Європейська освіта за якістю є провідною та перспективною на світовому ринку освітніх послуг, поряд з такими «флагманами» вищої освіти, як Гарвардський та Колумбійський університети. Євроінтеграція України передбачає створення спільного освітньо-наукового простору з єдиними стандартами та критеріями оцінювання якості вищої освіти, що основою такого простору. Суспільно-політичні трансформації на порубіжжі XX–XXI століть вимагають певних змін у змісті та способах забезпечення якості національної вищої освіти, що є складником цивілізаційного прогресу загалом й соціально-економічного розвитку України зокрема, відповідає потребам суспільства та держави.

Актуальність теми статті посилюється високою конкуренцією на європейському та світовому ринках праці. Тому якість професійної підготовки конкурентоспроможних майбутніх фахівців у вищому навчальному закладі визначається результатами навчання, які повинні бути чіткими й однозначними, діагностичними, вимірюваними та повністю відповідати вимогам до здобувача вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державного управління якістю вищої приділяли увагу закордонні (П. Вервімп, Дж. Гордон, В. Куклін, М. Поташник, К. Росс та інші) та українські дослідники (В. Зайчук, Р. Зуб'як, Р. Кучма, О. Мармаза, Н. Островерхова, С. Яблочніков та інші). Розробці механізмів державного управління якістю вищої освіти присвятили наукові розвідки такі вчені, як М. Поташник, О. Родіонов, С. Свіжевська, Л. Сушенцева, С. Шевченко та інші.

Різні аспекти якості вищої освіти вивчали В. Бахрушин, Г. Кільова, В. Кісс, А. Прадес,

О. Присвітла та інші. Проблему оцінки розвитку вищого навчального закладу досліджували К. Адельман, Л. Волощук, О. Граничина, М. Терованесов, С. Трапицин та інші. На оцінці якості розвитку ринку освітніх послуг в Україні акцентували О. Єлісєєва, Н. Островерхова, О. Панич, Т. Тарасенко та інші.

Особливості рейтингового оцінювання науково-педагогічної діяльності викладачів та якості університетської освіти й моделювання системи критеріїв оцінки розвитку освіти розглядали в наукових працях С. Єрмак, В. Дрижак, В. Курило, О. Мєщанінов, А. Низков та інші.

Мета статті – висвітлити сутність понять «критерій» «критерій якості освіти», «управління якістю вищої освіти»; розкрити особливості критеріального підходу до визначення якості вищої освіти в контексті державного управління освітньою галуззю України; окреслити критерії визначення якості вищої освіти та інструменти її забезпечення у вищих навчальних закладах.

Виклад основного матеріалу. Серед сучасних тенденцій, як зазначає І. Каленюк, можна виокремити такі, як визначальна роль освіти в становленні економіки знань, диверсифікація джерел фінансування, компетентний підхід, уніфікації освітнього контенту, визнання дипломів, зміна організаційних форм освітньої діяльності, глобалізація ринку освітніх послуг (зростання кількості іноземних студентів, транскордонної освіти) [13].

Світова тенденція руху до нової якості вищої освіти виявляється через наростання комплексного, системного, міждисциплінарного й інтегрального характеру вимог до підготовки випускників вищої школи для виконання ними як професійних так і соціальних ролей в суспільстві [32, с. 7].

Дослідник В. Моісєєв зазначає, що головними вимогами освіти сьогодення є: гуманізація, безперервність, фундаменталізація, доступність, випереджальний характер освіти та інформатизація, яка пов'язана з її відкритістю [19, с. 79–80].

На думку українського вченого С. Квіта, наразі, «від університетів очікують нової якості знання, яке полягає в гуманізації наукового й інтелектуального життя, втягнення у велику розмову з допомогою масових та нових медій цілих суспільств, на національному та глобальному рівнях» [12]. Розвиток університетів тісно пов'язаний із принципами академічної свободи – «права не тільки проводити наукові дослідження, але й вільного висловлювання своїх думок» [там само].

Сьогодні час переходити в практичну площину застосування напрацьованих результатів з розвитку механізмів державно-громадського управління якістю вищої освіти в Україні, оцінювання цієї якості з урахуванням європейського та світового досвіду, участі в цьому процесі державних і недержавних структур, громадськості [32, с. 8].

На думку О. Родіонова, «розвиток інструментарію управління якістю вищої освіти вимагає механізмів управління, які б функціонували на політичному і процесному рівнях планування та прийняття рішень» [25, с. 6].

Оцінювання якості вищої освіти є також функцією органів державного управління вищою освітою для здійснення необхідних і вчасних управлінських впливів щодо забезпечення якості, а його результати можуть і мають стати індикатором для державного фінансування вищих навчальних закладів [32, с. 9].

Якість освіти є тим показником, за яким визначається ефективність функціонування системи освіти будь-якої держави на будь-якому етапі її розвитку, особливо у період реформування [там само, с. 233].

Учений Б. Гершунський тлумачить якість освіти як комплексне утворення, показниками якого є грамотність, освіченість, професійна компетентність, культура і менталітет [7].

Розглядаючи поняття якості вищої освіти, вчені розуміють його як «сукупність якостей особи з вищою освітою, що характеризує її професійну компетентність, ціннісну орієнтацію, соціальну спрямованість і зумовлює здатність задовольняти як особисті духовні та матеріальні потреби, так і потреби суспільства» [9, с. 1016].

Якість знань – характеристика результатів засвоєння знань, що включає різні ознаки: повноту, глибину, систематичність, системність, оперативність, гнучкість, конкретність, узагальненість [28, с. 385]; це – збалансована відповідність вищої освіти (як системи, процесу і результату) встановленим потребам, вимогам, цілям, нормам, стандартам, що визначаються окремими громадянами, організаціями, підприємствами, суспільством та державою загалом [33, с. 29].

У цьому контексті показовим є досвід міжнародних проектів Польщі, наприклад, фінансований Європейською комісією (програма Сократес) проект Тюнінг (Налаштування освітніх структур в Європі Tuning Educational Structures in Europe). Аналогічні заходи проводяться міжнародними групами та тематичними мережами (деякі з них продовжили започатковану роботу програми Тюнінг). У результаті заходів, що відбувалися у межах європейських проектів типу Тюнінг, а також тематичних мереж є опис результатів навчання для більше, ніж 30 напрямів підготовки [34, с. 87].

Викладачі польських вищих навчальних закладів виконують такі рекомендації: лекції для великих потоків повинні поступатися заняттям у малих групах (семінарам, проектам), акцент повинен робитися на опануванні студентами практичних навичок, на проблемно-проектно орієнтованому навчанні (problem/project-based learning); використовувати технології навчання, максимально зорієнтовані на ІК-технології (e-learning); застосовувати наявні в інтернеті навчальні засоби (open educational resources) тощо. Внутрішня система забезпечення контролю якості навчання включає: а) визначення форм та мети занять; б) визначення способу перевірки індивідуальних результатів навчання, оцінювання студентів; в) визначення способу зарахування професійних практик; г) умови та методи ведення документації перевірки результатів навчання (індивідуальної роботи, іспитів, заліків, презентацій), а також підвищення якості навчання. Процес розробки інноваційних навчальних програм складається з таких етапів: визначення, планування та встановлення вимог, проектування, імплементація, тестування та оцінювання.

В Україні в Національній рамці кваліфікацій [20] знання визначаються як осмислена та засвоєна суб'єктом наукова інформація, що є основою його усвідомленої, цілеспрямованої діяльності. Знання поділяються на емпіричні (фактологічні) та теоретичні (концептуальні, методологічні). Результатами навчання є компетентності (знання, розуміння, уміння, цінності, інші особисті якості), які набуває та/або здатна продемонструвати особа після завершення навчання; уміння – здатність застосовувати знання для виконання завдань та розв'язання завдань та проблем. Уміння поділяються на когнітивні (інтелектуально-творчі) та практичні (на основі майстерності з використанням методів, матеріалів, інструкцій та інструментів).

У довідковій літературі якість освіти трактується як рівень знань і вмінь, розумового, морального і фізичного розвитку тих, хто навчається, на певному етапі відповідно до поставлених цілей; рівень забезпечення навчальної діяльності й надання освітніх послуг учасникам освітнього процесу навчального закладу [16].

На думку О. Мещанінова, якість вищої освіти – це ступінь відповідності процесів і результатів удосконалення наступного покоління досягнутому рівню розвитку діючого покоління та потенційної здатності наступного покоління зробити власний внесок і залишити нащадкам більше, ніж отримали самі для розширення, оновлення та утворення нового якісного стану [19, с. 253].

Рівень якості вищої освіти є відносною характеристикою, що ґрунтується на порівнянні значень показників якості, одержаних на основі діагностичних елементів випускників вищого навчального закладу, з критерійно-орієнтованим еталоном, що встановлюється державним стандартом вищої освіти. Контроль якості вищої освіти, як зазначає О. Фунтікова, є системою заходів, які здійснює третя сторона з метою перевірки якостей особи випускника вищого навчального закладу та їхньої відповідності встановленим вимогам і кінцевій меті вищої освіти [28, с. 386].

Ще у 2003 р. в Берлінському Комюніке [3] міністри освіти європейських країн дійшли згоди, що національні системи гарантії якості повинні включати: визначення відповідальності всіх органів та інституцій, які залучені до процесу забезпечення гарантії якості освіти; оцінювання програм або діяльності навчальних закладів, що включає внутрішню оцінку та контроль за якістю, зовнішній огляд та перегляд програм, участь студентів й оприлюднення результатів оцінювання у публічних виданнях; систему акредитації, сертифікації, ліцензування або співвідносних національних процедур; міжнародна участь, співробітництво та робота у мережах, спрямованих на забезпечення якості освіти.

Пізніше, у 2005 р., в Бергенському комюніке [15] було схвалено принцип Загальноєвропейського реєстру агентств із забезпечення якості на основі аналізу, проведеного в національних межах, а також розроблено практичні кроки з подальшого впровадження зазначених заходів; було наголошено на важливості співпраці між визнаними в національних межах органами з метою покращення взаємного визнання акредитації та рішень у сфері забезпечення якості.

Як відомо, якість освіти передбачає взаємопов'язаний комплекс, який включає чітке планування змісту, структури, процесів; діагностичний інструментарій; моніторингові заходи, оцінювання, акредитацію тощо.

Як зауважує Г. Кільова, важливим принципом досягнення результативності діяльності вищої освіти та забезпечення високої якості підготовки фахівців є функціонування ефективної системи вищої освіти в державі. Сьогодні в Україні склалася суперечність між вимогами сучасного суспільства до фахівця й реальним рівнем підготовки студента у вищому навчальному закладі. Якість вищої освіти не може забезпечуватися недолугим ставленням держави до науково-педагогічних кадрів. Престижність викладацької роботи катастрофічно знижується. Сама проблема

якості й в Україні, й в інших країнах – не нова й була наявною за всіх часів. Якість вищої освіти забезпечують такі основні параметри: якісний показник професорського складу, якість викладання, стан матеріально-технічної бази, лабораторного обладнання вищого навчального закладу й фінансового забезпечення [14].

Дослідниця О. Присвітла аналізуючи сучасний стан Європейського ринку вищої освіти, робить висновок, що детермінанти та домінанти його розвитку відповідають загальносвітовим тенденціям. Отже, інтеграція України до ЄС є важливою детермінантою розвитку вищої освіти шляхом її трансформації під впливом реформ, необхідних для забезпечення її відповідності загальноєвропейським критеріям [38].

Для досягнення високої якості професійної підготовки фахівців виокремлюють чотири основні цілі вищої освіти в сучасному світі: підготовка до успішного входження на ринок праці, підготовка до життя й вироблення активної життєвої позиції; особистісний розвиток; підтримка широкої бази передових знань [26].

Модель сучасного спеціаліста (випускника вищого навчального закладу), як стверджує О. Губер, – це динамічна система особливостей та якостей, необхідних кваліфікованому працівнику для оптимального виконання професійних функцій в ринкових умовах господарювання й розширення інформаційних технологій [8, с. 131].

Дослідниця Н. Островерхова, розглядаючи якість освіти як сукупну, комплексну системну цілісну характеристику, яка містить, окрім якості навченості, ще й цілу низку параметрів: знання, вміння та навички (знання розглядаються як перевірені практикою результати пізнання людиною навколишнього світу, вміння визначаються як здатність особистості ефективно виконувати певну діяльність на основі набутих знань у змінених чи нових умовах, навички – це здатність виконувати будь-які дії автоматично, без поелементного контролю, автоматизовані вміння); показники особистісного розвитку (розвиток інтелектуальної, емоційної, вольової, мотиваційної сфер особистості, рівень розвитку її пізнавальних інтересів і потреб, сформованість стійкої мотивації пізнання, рівень креативності студента, його вміння самовизначатися в усьому, бути суб'єктом власної освіти й розвитку, а також ступінь моральної, фізичної, екологічної та іншої розвиненості); негативні наслідки освіти (перевантаження та перевтома, поява дефектів здоров'я, поява відрази до навчання); зміни професійної компетентності викладача та його ставлення до праці (набуття досвіду професійної педагогічної майстерності й поряд з цим – негативного досвіду: одні викладачі поступово рухаються до свого апогею, інші вичерпують свої психічні й фізичні можливості, стають нездатними до сприйняття інновацій); зростання (чи падіння) престижу навчального закладу в соціумі [22].

Загальноприйняті (але далекі від досконалих і валідних зразків) параметри з оцінювання вищої освіти в нашій державі – стан навчально-методичної, наукової та матеріально-технічної бази, кадрового потенціалу та інше. мають поступитися таким параметрам як: міра освоєння державного освітнього стандарту, ступінь відповідності цілей освіти її результатам на рівні конкретного ВНЗ чи системи освіти; відповідність між різними параметрами оцінки результату вищої освіти (міцністю та системністю знань, ступінь сформованості умінь та навичок, достатність попередніх для формування професійних, особистісних та комунікаційних компетентностей і тощо). Саме тому не підлягає сумніву вплив оцінювання якості вищої освіти на діяльність вищих навчальних закладів. Оцінювання є необхідністю, зумовленою потребою зацікавлених сторін освітнього ринку (студентів, академічного та професорсько-викладацького складу, роботодавців, держави та суспільства) у конкурентоздатній якості вищої освіти [32, с. 9].

Серед критеріїв стійкого розвитку вищого навчального закладу можна виокремити такі: політика та стратегія, лідерство, персонал, партнери й ресурси, процеси, ключові показники діяльності вищого навчального закладу, результати (для співробітників, для споживачів, для суспільства).

Термін «критерій» (від гр. Κρίτήριον) це – ознака, за якою можна судити про щось, мірило для визначення, оцінки предмета чи явища [4, с. 211].

У площині педагогічної думки дефініція критерію подається як: об'єктивна ознака, з допомогою якої здійснюється порівняльна оцінка досліджуваного явища, ступеня розвитку його у різних обстежених осіб або сукупність таких якостей явища, що відбивають його суттєві характеристики й саме тому підлягають оцінці [17, с. 35]; «кількісна величина, що визначає якісні характеристики процесу або явища» [21, с. 36].

Критерій – комплексний оцінний блок (В. Загвязинський, С. Гільманов), що конкретизується в показниках – сукупності характеристик, які дозволяють відбити рівень досягнення критерію; це – ознака, на підставі якої виробляється оцінка (Г. Коджаспірова. А. Коджаспіров).

Як слушно зауважили В. Бахрушин та О. Горбань, оцінювати якість освіти за стандартами можна лише за наявності якісних стандартів. Але сьогодні в Україні для багатьох напрямів та спеціальностей взагалі стандартів немає. А там, де ці стандарти є, вони часто не задовольняють вимог ані студентів, ані працедавців [2].

Науковці О. Єлісєєва та Т. Тарасенко для оцінки якості освітніх послуг в Україні запропонували зіставляти модель еталонної якості з фактичним співвідношенням темпів зростання того чи іншого показника [10, с. 243]. У цій методиці є переваги (використання різноманітних рейтингових оцінок, які характеризують освітню сферу, й обчислення індексу якості розвитку освітніх послуг) та недоліки (обмеженість застосування рамками національної освітньої системи, невизначеність поняття «еталонна якість» і, відповідно, труднощі практичної реалізації).

На думку С. Присвітлої, ефективним інструментом забезпечення якості вищої освіти є застосування рейтингів вищих навчальних закладів. До базових ознак визначення якості вищої освіти можна віднести: ефективність політики зарахування у студенти та успіхи випускників у працевлаштуванні та кар'єрному рості [24].

Виникнення та розповсюдження рейтингів університетів у першому десятиліття XXI ст. вважається проявом і наслідком глобалізації. Насамперед, рейтинги поширилися в таких країнах, як Велика Британія, країни Азійського та Тихоокеанського регіону, із приватним і конкурентним університетським секторами, а потім стали вживатися у таких [37, с. 50]. Внаслідок застосування світових рейтингів вищу освіту розглядають як єдиний глобальний ринок, що складається з порівняно однакових інституцій, які можна розмістити в ієрархічній послідовності. Глобалізація ринку освітніх послуг, розширюючи межі співробітництва й наукового обміну між вищими навчальним закладами, водночас виступає каталізатором конкуренції між ними.

Ще одним аргументом на користь вживання показників саме наукової діяльності є той факт, що наука визначає репутацію університету та є широковживаною характеристикою [35, с. 124].

Рейтинги як засіб підтвердження якості діяльності вишів майже в усьому світі оцінюють, передусім, наукову діяльність університету і практично жоден з рейтингів не оцінює результати навчальної роботи, тобто нові знання, здобуті студентами впродовж навчання. Тож, для отримання об'єктивної картини, ВНЗ краще порівнювати за окремими показниками – напрямами роботи, навчальними дисциплінами тощо. Передусім, рейтинги допомагають краще зрозуміти динаміку середовища вищої освіти як на національному, так і на міжнародному рівнях, особливо в умовах підвищення уваги до якості освітніх послуг та ефективності діяльності ВНЗ. Проте визначення точної ролі, яку рейтинги відіграють у формуванні інституційних стратегій, є досить складним завданням через багатогранність діяльності ВНЗ і різноманітність чинників, що впливають на розробку їх стратегій. З технічної точки зору будь-яка організація, міжнародна або національна, може ініціювати складання рейтингу вишів, оцінюючи їх за власними критеріями. На цім впливовість того чи іншого рейтингу буде прямо залежати від ступеня розповсюдження його результатів засобами масової інформації різного рівня [24].

Рейтинги, за якими різні агенції оцінюють якість освіти у світі, формуються на основі різноманітних показників, що підкреслюють унікальність закладів вищої освіти та дають змогу споживачам обирати те, що їм більше до вподоби [2].

Нарощення якості – це те, що може посилити довіру до ВНЗ в суспільстві, за умови, що механізми оцінки якості не девальвуються чиновницькою монополією та волюнтаризмом, а здійснюються в інтересах різних стейкхолдерів і особливо самих закладів вищої освіти [23].

Учені С. Єрмак та В. Дрижак творили систему показників рейтингового оцінювання результативності творчої індивідуальної та колективної праці викладачів. На основі набраних викладачами балів за різні види діяльності згадані вище вчені розробили методику кількісної та якісної оцінки науково-педагогічних здібностей і мотивації до науково-дослідної роботи [11].

Параметрами виміру якості вищої освіти є також фінансування, акредитація та ліцензування. Однією з проблем, пов'язаних з функціонуванням механізму бюджетного фінансування, є необхідність чіткого визначення й розподілу сфери фінансування.

Акредитація – це «система контролю якості освіти, яка дозволяє врахувати інтереси всіх, зацікавлених у розвитку освіти, сторін і поєднує суспільну та державну форми контролю» [27, с. 111.]; це – процес, який спрямовано на оцінку роботи певного вищого навчального закладу за чітко визначеними цілями, що можуть визначатися самим вищим навчальним закладом або за його згодою з офіційними експертними органами, що здійснюють оцінку.

Процес акредитації – це оцінювання, що гарантує якість освіти, на основі оцінки навчальної програми або ВНЗ щодо відповід-

ності академічних і професійних стандартів, які потребують акредитаційні органи. До акредитації належить акредитація вищих навчальних закладів, яка є формальним, оприлюдненим документом, який гарантує якість освіти вищого навчального закладу, і який видано за результатами зовнішньої оцінки; акредитація програм підготовки фахівців, курсів або програм, які повинні бути затвердженими зовнішніми органами як ті, що задовольняють вимоги щодо якості та стандарти. З метою ефективної акредитації та забезпечення контролю за якістю освіти створюються спеціальні незалежні акредитаційні органи, що розробляють освітні стандарти, критерії та процедури для незалежних експертів, які здійснюють експертну оцінку щодо відповідності освіти тому чи іншому критерію.

Як зазначає В. Кісс, окрім акредитації, як інструменту контролю якості вищої освіти, можна використовувати аудит, підкреслюючи водночас, що з допомогою аудиту визначається ефективність функціонування систем планування та прийняття рішень у ВНЗ, оцінюються система управління, кваліфікація персоналу, а також системи внутрішнього контролю якості. На основі проведення періодичних перевірок підсистем вищої школи, аудит припускає констатацію певних показників освітнього процесу. Він еквівалентний моніторингу якості, який регламентований відповідними державними стандартами та передбачає спостереження, відстеження, вимір і 68 різними критеріями дозволяє виявити сильні та слабкі сторони національних освітніх систем у контексті їх відповідності базовим освітнім стандартам, здатності задовольняти споживачів освітніх послуг, одержання вірогідних рейтингових балів, визначення динаміки змін. Вчений підкреслює, що проведення оцінки пов'язані з вибором універсальних критеріїв, які дають змогу на основі різноманітної вхідної інформації (статистичних даних, експертних суджень, опитувань учасників освітнього процесу, що включають студентів, викладачів і роботодавців) забезпечити контроль діяльності ВНЗ, виявити проблеми в освітній сфері, підвищити ефективність функціонування, об'єктивно зіставляти різні системи вищої освіти [36].

Вчені виокремлюють два блоки критеріїв якості освіти: 1) критерії якості результату (успішність; особистісні якості студентів); 2) критерії якості функціонування освітнього процесу (цільове, змістове, технологічне, ресурсне, організаційне забезпечення). Кожний критерій конкретизований у певних показниках. Аналіз літературних джерел виявив, що результати освіти поділяються на три групи. Перша група – результати освіти, які можна визначити кількісно, в абсолютних чи відносних величинах або в яких-небудь інших, але обов'язково вимірюваних параметрах. Друга група – результати освіти, які можна вимірювати лише кваліметрично, тобто якісно, описово чи у вигляді бальної шкали, де будь-якому балу відповідає певний рівень вияву якості. Третя група – результати освіти, які неможливо легко і явно виявити, бо вони часто невидимі, тому що стосуються внутрішніх, глибинних переживань особистості учня [31, с. 52].

Показник якості вищої освіти – кількісна характеристика випускника вищого навчального закладу, яка розглядається відповідно за певних умов його навчання і сфери майбутньої професійної діяльності [28, с. 386].

Як зазначає М. Терованесов, універсальним критерієм, який охоплює різні аспекти діяльності вищої школи, запропоновано – інерційність. Рівень інерційності під час порівняння освітніх систем відбиває результативність вищої школи та якість підготовки фахівців. Інерційність як критерій оцінки є більш глобальним та об'єктивними показником, яка використовує не тільки рейтингові оцінки як один зі складових механізмів обчислення, але й постійно оновлені фактичні дані статистики, позбавлена будь-якого суб'єктивізму й може бути практично використана у конкретно заданому часовому проміжку. З допомогою методу «ідеального університету» знаходиться величина інерційності на основі статистичної та рейтингової інформації, базується на порівнянні основних показників функціонування системи з так званими еталонними. Беручи за основу модель «ідеальної освітньої системи», або на нищому рівні «ідеального ВНЗ», співвідношення показників дозволить приблизно оцінити стан вищої школи та зробити висновок про величину її інерційності. Отже, оцінювання якості досліджуваної освітньої системи буде співвідноситися із граничними значеннями. Виправданість такої оцінки визначається фактичним порівнянням освітніх систем і наочністю використання відносних величин. Проте вибір «ідеальної системи вищої освіти» і критеріїв порівняння є основними труднощами цього методу [29].

Дослідник називає процеси, характерні освітній системі в умовах глобалізації. Це, насамперед, інтернаціоналізація та інтеграція в освіті, інформатизація вищої школи, комерціалізація та інновації в освітній сфері. Вони є взаємозалежними між собою і можуть розглядатися як рушійні сили розвитку системи вищої освіти на сучасному етапі [там само].

На думку окремих вчених, глобалізація освіти містить певні аспекти: інтернаціоналізація, інтеграція (обмін між вищими навчальними закладами програмами, мобільність; розробка і впровадження спільно розроблених програм; участь у міжнародних проектах у галузі освіти, демократизація освітньої політики, кредитно-модульна система, інновації); комерціалізація (перетворення вищої школи на галузь, яка є привабливою для інвестування і приносить прибуток; конкуренція між постачальниками освітніх послуг як всередині держави, так і між «транснаціональними інституціями»); вестернізація (процес експансії західної моделі суспільства і пристосування світу до неї, приєднання держав до Болонського процесу); рівень інформатизації визначає критерії одержання якісної освіти [24].

Як стверджує О. Висоцька, яскравим прикладом процесу інформатизації та глобалізації освіти є відкрита освіта як унікальна характеристика випереджального розвитку суспільства. «Відкрита освіта» є складною соціальною системою, яка визначається гнучкістю, швидким реагуванням на зміни соціально-економічної ситуації, групових та індивідуальних освітніх потреб. Відкрита освіта в умовах інформаційного суспільства має на меті підготовку індивіда до повноцінної та ефективної участі у суспільному житті та професійній діяльності [5].

Академічна мобільність як ознака інтеграції – досить інформативний показник і відбиває в кількісній формі ефективність освітньої системи. З усіх величин, що характеризують інтеграцію, цей показник найдоступніший.

Інформація рейтингових таблиць корисна для діяльності ВНЗ, а саме для поширення інформації до основної цільової групи перспективних студентів, а також до інших зацікавлених осіб, аналізу власної інституційної діяльності та діяльності ВНЗ-партнерів й конкурентів, здійснення порівняльного аналізу, супроводження діяльності та надання інформації для прийняття рішень, формування маркетингової політики. Дослідники з'ясували, що рейтинги впливають на основні категорії інституційних процесів у ВНЗ, а саме на механізми моніторингу рейтингових даних, уточнення інституційного профілю та адаптацію основних видів діяльності, підвищення ефективності збору даних та моніторингу роботи організації, покращення інституційного іміджу. Багато ВНЗ вже створили спеціальні структурні одиниці, які відповідають за моніторинг рейтингових позицій та їх динаміку. Важливо, що рейтингова активність поєднується з забезпеченням якості освітніх послуг та менеджментом установи, її стратегічним плануванням та інституційними дослідженнями. Рейтинги сприяють чіткішому й конкретному визначенню основних напрямів діяльності ВНЗ, що підвищує їх ефективність [5].

З цього погляду, університети, які зазначені лише у локальних чи регіональних рейтингах, докладають більше зусиль для виходу на міжнародний рівень. Крім того, рейтинги є своєрідним інструментом для інституційного самопізнання і планування, який сприяє підвищенню інформованості про важливість визначення певних показників в управлінських цілях. Провідні європейські навчальні заклади інвестують кошти у збір даних шляхом модернізації наявних процесів для стратегічного управління на основі фактичних даних. Наостанок, рейтинги спонукають ВНЗ приділяти більше уваги комунікації та маркетинговій діяльності з метою підвищення інституційного визнання. Це, як правило, містить згадування дослідниками своєї інституційної належності під час публікації результатів наукових праць, розробку нового корпоративного стилю, підвищення якості рекламних матеріалів та налагодження контактів з рейтинговими організаціями [37].

Як зауважує Л. Волощук, оскільки система освіти належить до динамічних явищ, під час проведення оцінки необхідно враховувати зміну параметрів освітніх процесів у часі, пропонуючи оцінювати розвиток навчального закладу за інтегральними показниками динаміки, які охоплюють обсяги діяльності, ресурсне забезпечення і результативність навчання [6, с. 253]. Водночас, констатація зміни досліджуваних величин і невизначеність критеріїв, за якими би проводився аналіз, робить його результати недостатньо інформативними для прийняття рішень.

На думку С. Трапіцина, запропонований спосіб оцінки має низку недоліків, а саме: різноманітність і велику кількість вихідних показників, використання яких збільшує трудомісткість обробки даних та ускладнює порівняння освітніх установ, внаслідок чого обмежується сфера застосування цієї методики. Під час побудови моделі комплексного оцінювання ВНЗ на основі процесного підходу не було акцентовано увагу на відсутності критерію якості роботи науково-педагогічних працівників як одного з головних чинників, що свідчить про рівень викладання [30, с. 223].

Висновки. Отже, якість освіти вимірюється різними параметрами, що ускладнює визначення її критеріїв. Якість освітніх послуг залежить від ефективного менеджменту вищого навчального закладу, його чіткій та злагодженій роботі згідно з державними стандартами

й вимогами до змісту освіти. Якість освіти передбачає взаємопов'язаний комплекс, який включає чітке планування змісту, структури, процесів; діагностичний інструментарій; моніторингові заходи, оцінювання, акредитацію тощо. Якість вищої освіти забезпечується такими параметрами: якісний показник професорського складу, якість викладання, стан матеріально-технічної бази, лабораторного обладнання вищого навчального закладу й фінансового забезпечення. Рейтингова система оцінювання сприяє чіткому й конкретному визначенню основних напрямів діяльності ВНЗ, що підвищує їхню ефективність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Якість вищої освіти та сучасні підходи до її вимірювання / В. Є. Бахрушин, О. М. Горбань. *Освіта і управління*. 2012. Т. 14. № 4. С. 7–11.
2. Бахрушин В. Як оцінити університет? URL: http://education-ua.org/ua/articles/223-yak-otsiniti-universitet.
3. Берлінське Комюніке конференції Європейських Міністрів освіти «Створення зони вищої освіти Європи». Берлін, 19 вересня 2003 року URL: http://nau.edu.ua/ua/menu/navchannya/bolonskij-proczes/berlinske-komyunike.html.
4. Вейсман А.Д. Греческо-русский словарь. 5-е изд. Санкт Перербург : Издание автора, 1991. 1370 с.
5. Висоцька О.Є. Відкрита освіта як чинник випереджаючого розвитку суспільства. *Веб-кафедра менеджменту освіти та психології*. URL: http://virtkafedra.ucoz.ua/el_gurnal/pages/vyp7/konf1/Vysocka.pdf.
6. Методичні підходи до оцінки розвитку вищого навчального закладу / Л.О. Волощук, К.П. Ганєва. *Праці Одеського політехнічного університету*. 2011. Вип. 3 (37). С. 248–254.
7. Гершунский Б.С. Философия образования для 21 века (в поисках практико-ориентированных образовательных концепций). Москва : Совершенство, 1998. 605 с.
8. Губер О.О. Модель сучасного фахівця і запити українського ринку праці. *Ученые записки ХГІ «Народна укр. академія».* Харків : ОКО, 2001. Т. VII. С. 130–135.
9. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; гол. ред. В. Г. Кремень. Київ : Юрінком інтер, 2008. 1040 с.
10. Оцінка якості розвитку ринку освітніх послуг в Україні / О.К. Єлісєєва, Т.В. Тарасенко. *Бізнес Інформ*. 2012. № 5. С. 241–245.
11. Система рейтингового оцінювання науково-педагогічної діяльності викладачів / С.М. Єрмак, В.В. Дрижак. *Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. Серія «Педагогічні науки».* 2013. Вип. 108.1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VchdpuP_2013_1_108_16.pdf.
12. Квіт С.М. Університет як засіб порозуміння в добу глобалізації. *Наукові записки Академії Наук Вищої школи*. Київ, 2009. Т. IV. С. 28–31.
13. Каленюк І.С. Сучасні тенденції розвитку освіти в глобальному середовищі. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2010. № 1 (5). С. 4–16.
14. Кільова Г.О. Якість освіти як ключова категорія менеджменту освіти. *Освіта та педагогічна наука*. 2012. № 5-6 (154-155). С. 22–26.
15. Комюніке Конференції Міністрів країн Європи, відповідальних за сферу вищої освіти «Загальноєвропейський простір вищої освіти – Досягнення цілей» м. Берген, 19–20 травня 2005 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_576.
16. Короткий термінологічний словник інноваційних педагогічних технологій. URL: http://oblosvita.com/navigaciya/skrynka/zahody/6264-korotkij-terminologichnij-slovnik-innovacijnix-pedagogichnix-texnologij.html.
17. Курило В.С. Моделювання системи критеріїв оцінки розвитку освіти в регіоні. *Педагогіка і психологія*. 1999. С. 35–39.
18. Мєщанінов О.П. Методологія оцінювання якості університетської освіти. *Проблеми якості освіти: теоретичні і практичні аспекти* : матеріали методологічного семінару АПН України, 15 листоп. 2006 р. Київ : СПД Богданова А.М., 2007. С. 250–256.
19. Моисеев В. Открытое образование: идеология формирования сети. *Высшее образование в России.* 2002. № 6. С. 78–83.
20. Національна рамка кваліфікацій : Додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. №134. URL: https://docviewer.yandex.ua/view/62226167/lang=uk.
21. Низков А.А. О критериях оценки знаний, умений и навыков студентов. *Проблемы высшей школы*. 1980. Вып. 40. С. 36–41.
22. Островерхова Н. Оцінка якості освіти. *Освіта і управлі*ння. 2005. Т. 8. № 1. С. 109–113.
23. Панич О. Зовнішня оцінка якості вищої освіти в Україні. Що може бути змінено? URL: http://education-ua.org/ua/articles/430-zovnishnya-otsinka-yakosti-vishchoji-osviti-v-ukrajini-shcho-mozhe-buti-zmineno.
24. Присвітла О.В. Домінанти розвитку вищої освіти в умовах глобального ринку освітніх послуг : дисертація … кандидата економічних наук. Дніпропетровськ, 2016. 204 с.
25. Родіонов О.В. Розробка механізму стратегічного управління якістю вищої освіти. *Управління проектами та розвиток виробництва* : зб. наук. праць. 2011. № 4 (40). С. 30–34.
26. Сазоненко Г.С. Педагогіка успіху (досвід становлення акмеологічної системи ліцею). Київ : Гнозис, 2004. 684 с.
27. Свіжевська С.А. Акредитація як іміджева стратегія підвищення якості вищої освіти. *Вісник НТУУ «КПІ». Філософія. Психологія. Педагогіка*. Вип. 1'2014. С. 110–115.
28. Словник-довідник / упор. О.О. Фунтікова. Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2007. 404 с.
29. Терованесов М.Р. Методичні підходи до оцінки інерційності розвитку вищої освіти. *Проблеми економіки*. 2014. № 3. URL: http://www.problecon.com/pdf/2014/3_0/159_163.pdf.
30. Построение модели системы комплексного оценивания качества деятельности вуза с исполь-

зованием процессного подхода / С.Ю. Трапицын, О.А. Граничина. *Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена*. 2008. № 50. С. 222–236.

31. Управление качеством образования : Практико-ориентированная монография и методическое пособие / под ред. М.М. Поташника. Москва : Педагогическое общество России, 2000. 448 с.

32. Управління якістю освіти: досвід та інновації: колективна монографія / під заг. ред. Л. Л. Сушенцевої, Н. В. Житник. – Дніпропетровськ: ІМА-прес, 2014. – 462 с.

33. Шевченко С. О. Розвиток державно-громадського управління якістю вищої освіти України в умовах входження до Болонського процесу : дис… д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. О. Шевченко ; ДРІДУ НАДУ при Президентові України. – Д., 2012. – 427 с.

34. Adelman C. Matching Higher Education to «New Jobs»: What Are They Talking About? / C. Adelman // EAIR Forum. – Warszawa, 2011. – 105 s.

35. Higher Education to 2030. Volume 2: Globalisation. – Centre for Educational Research and Innovation, 2009. – 360 p.

36. Kiss V. Quality Assurance in Tertiary Education: Current Practices in OECD Countries and a Literary Review on Potential Effects [Електронний ресурс] / V. Kiss // OECD Thematic Review of Tertiary Education, 2005. – Режим доступу : http://www.oecd.org/edu/tertiary/review.

37. Prades A. A proposal for a performance indicator model for the Spanish higher education system // Anna Prades, Sebastian Rodriguez // Trends in Quality Assurance. A Selection of Papers from the 3-rd European Quality Assurance Forum – EUA, 2009. – С. 50–55.

38. Prisvitla O. V. The Development of International Educational Environment through the Mechanisms of International Strategic Partnership / O. V. Prisvitla // Ekonomisti: International Scientific-Analytical Journal Ivane Javakhishvili Tbilisi State University Paata Gugushvili Institute of Economics. – 2015. – № 1. – P. 60–66.

ДОСЛІДЖЕННЯ ОСВІТИ ЯК ФЕНОМЕНА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

THE EXPLORATION OF EDUCATION AS A PHENOMENON OF PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 37.014:323.21
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-4

Чиркова Н.О.
аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національна академія державного управління при Президентові України

Стаття присвячена дослідженню особливостей впливу освіти на публічне управління. Проаналізовано роботи вчених різних наукових галузей, в яких висвітлюється особлива роль освіти в управлінні. У статті автор робить спробу узагальнення відповідної наукової літератури з метою визначення основних особливостей освіти як феномена публічного врядування. Розглянуто освіту як один із потужних чинників формування цінностей суспільства, державних службовців. Висвітлено вплив освіти на становлення громадянського суспільства, формування людського потенціалу, управління суспільною свідомістю.

Ключові слова: *освіта, публічне управління, цінності, особливості освіти, роль освіти.*

Статья посвящена исследованию особенностей влияния образования на публичное управление как организацию общественного развития. Проанализированы труды ученых различных научных областей, в которых освещается особенная роль образования в управлении. В статье автор делает попытку обобщения соответствующей научной литературы с целью определения основных особенностей образования как феномена публичного управления. Образование рассмотрено как один из мощнейших факторов формирования ценностей общества, государственных служащих. Освещено влияние образования на становление гражданского общества, формирование человеческого потенциала, управления общественным сознанием.

Ключевые слова: *образование, публичное управление, ценности, особенности образования, роль образования.*

The research paper is devoted to the exploring of features of the influence of education on public administration as an organization of social development. Researches of scientists of various scientific fields, which highlights the special role of education in management, are analyzed. In the paper, the author attempts to generalize the relevant scientific literature in order to identify the main features of education as a phenomenon of public administration. Education is considered as one of the powerful factors in the formation of the values of society, civil servants. The research paper highlights the impact of education on the formation of civil society, the formation of human potential, the managing social consciousness.

Key words: *education, public administration, values, features of education, the role of education.*

Історія людства перетворюється на змагання між освітою та катастрофою.

Г. Уеллс

Постановка проблеми у загальному вигляді. В історії цивілізації освіта, в найбільш широкому сенсі цього слова, є одним із найважливіших чинників її творення. Швидкозмінність і швидкоплинність глобальних процесів суспільного розвитку висувають освіту на одне з пріоритетних місць у державній політиці кожної країни, надають їй статусу гаранта незалежності й національної безпеки, рушійної сили динамічного розвитку економіки та сукупного інтелекту нації [14]. Кожне суспільство створює систему освіти відповідно до своєї сутності й рівня соціально-економічного розвитку. У системі освіти відбиваються проблеми і потреби суспільства в даний історичний період. Освіта перетворює і спрямовує життя суспільства, зберігаючи в ньому все те, що має цінність для людини; визначає стратегію і реалістичні умови розвитку суспільства, перетворюючи його із «суспільства сьогодні» на «суспільство завтра» [24]. Освіта в сучасному суспільстві перестала бути лише інститутом накопичення та трансляції досвіду, тепер це ще й інститут інновацій та можливого прогресу. Так, погоджуючись із О. Марченком [12], слушно зазначити, що освіта може виступати в якості соціокультурного потенціалу поступального розвитку лише в тому випадку, якщо його трансформація носитиме випереджаючий по відношенню до стану суспільства характер.

У Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна» 2017 року [29] зазначено, що формування якісної освіти, що є четвертою із сімнадцяти цілей, можливе за умови забезпечення принципу відповідності освіти потребам суспільного розвитку.

Постійним явищем в Україні, як і на цілій планеті, є зростаючий рівень соціальних очікувань від освіти, вимог до інноваційно-продуктивного внеску когорт науковців та інженерів. Разом із цим, як відзначає Д. Дзвінчук, не існує необхідної узгодженості в розумінні поняття «освіта» серед керівників держав та суспільства; на практиці громадяни діють у сфері навчання дітей і молоді, так би мовити, «по-новому», а от керівники освітніх систем і навіть педагоги-науковці у своїй більшості все ще не усвідомлюють глибини вже реалізованих інновацій, продовжуючи діяти «по-старому». Тому є певні підстави стверджувати, що на межі змін тисячоліть сталася певна міфологізація терміну «освіта», яка полягає у формуванні розриву між старими уявленнями про роль

шкіл та інших закладів і тим, чого чекають від освіти всі громадяни і ринок праці держави [6].

Не заперечуючи позитивних зрушень у галузі державної політики відносно освіти, важко не помітити тих серйозних втрат, яких зазнали внаслідок розгорнутого реформування. Державна влада чимало робить для затвердження в національному законодавстві України цінностей демократії, прав і свобод людини, послідовного процесу зміцнення національної безпеки та поступального економічного розвитку, забезпечення добробуту громадян. Проте соціологічне дослідження, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова «Підсумки 2018: громадська думка» [7], демонструє, що 70% населення вважають, що події в Україні розвиваються в неправильному напрямку. Основними аргументами щодо хибності шляху називають такі: і досі триває війна на Сході (70%), зростають ціни, а зарплати не ростуть (50%), різко зросли комунальні тарифи (39%), у людей немає впевненості у своєму майбутньому (39%), залишається високий рівень корупції (32%), країною й досі правлять олігархи (22%), реформи практично не здійснюються (20%) та інше. Як і рік тому, більшість громадян вважає, що в більшості сфер життя становище в Україні за поточний рік істотно погіршилося. 39% респондентів відмітили негативні зміни в освіті. Разом із цим, інші соціологічні дослідження підтверджують наявність кризи у цінностях українського суспільства сьогодні.

Дослідження фахівцями ЮНЕСКО (група з Міжнародного освітнього бюро під керівництвом Х.К. Тедеско) виявила, що рух в освітній сфері до демократії і децентралізації знецінює накопичений за століття досвід реформування освіти і примушує розшукувати нові підходи до реформ [6, с. 137].

На нашу думку, формування єдиного розуміння феномену освіти сприятиме змінам у публічному управлінні в українській державі, які відповідатимуть вимогам суспільства і стануть основою її позитивного економічного, політичного, соціального розвитку, що актуалізує це дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти впливу освіти на розвиток управління досліджували вітчизняні вчені різних галузей (В. Андрущенко, І. Бех, Л. Гаєвська, С. Калашнікова, В. Кремень, С. Крисюк, Т. Лукіна, Р. Пашов, О. Сахань, С. Сисоєва та інші) та вчені далекого зарубіжжя (П. Бурдьє, В. Вундт, Е. Гуссерль, Дж. Дьюї, Дж. Рітцер, К. Юнг).

Проблеми публічного управління, тісно пов'язані з теорією та практикою освітянського процесу, який є складовою частиною соціокультурного розвитку суспільства, досліджували такі вітчизняні вчені, як: Т. Андрущенко, Л. Губерський, В. Кремень, С. Куцепал, В. Луговий, В. Майборода, О. Марченко, В. Огнев'юк, Н. Синицина, Н. Сорокіна та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Узагальнення вітчизняної наукової літератури з вивчення освітньої сфери свідчить про те, що кожен автор розглядає окремо одну або кілька особливостей освіти як фактор впливу на суспільний розвиток, однак нині досі відсутнє дослідження, що комплексно відображає феномен освіти в публічному управлінні.

Метою статті є визначення особливостей впливу освіти на публічне управління шляхом аналізу наукових робіт вітчизняних та зарубіжних вчених.

Виклад основного матеріалу. Чому в дослідженні публічного врядування та організації суспільного життя значної уваги вимагає така важлива складова частина соціально-культурної царини, як освіта? Перш за все, слід зауважити, що, досліджуючи власне сферу освіти, розглядають такі сторони: важливість освіти на кожному з етапів становлення світової цивілізації; значущість належної системи освіти для розвитку будь-якої держави; універсальність та різноманітність, багатогранність освіти.

Освіта є невід'ємним супутником людства в поступальному русі еволюційного розвитку, й так само вона виступає вагомим чинником розвитку будь-якої держави [23].

Провідні зарубіжні вчені зазначають, що в умовах сучасної геополітичної конкуренції провідних країн світу за інтелектуальні ресурси, як здатні забезпечити до 80% національного багатства країни, виграє той, хто у внутрішній політиці у центр стратегії розвитку держави поставить освіту та її якість [11; 26]. Відповідно, конкуренцію на світовому ринку праці, технологій, наукових та культурних інновацій виграють ті країни, які модернізують свої інститути освіти у відповідності до вимог суспільства.

Вченими В. Огнев'юком і С. Сисоєвою було запропоновано в Україні новий науковий напрям інтегрованого пізнання освіти – освітологію. Відповідно до їх концепції освітологія як науковий феномен найбільш повно відображає всі знання, що відносяться до освіти, а сам термін «освітологія» як термін науки ліквідує плутанину між власне освітою та знанням про освіту незалежно від того, за допомогою яких наук воно отримане. Об'єктом дослідження освітології є сфера освіти у її сталому

розвитку. Предмет дослідження освітології спрямований на вивчення зовнішніх і внутрішніх чинників, що впливають на розвиток освітніх систем. До зовнішніх чинників ми відносимо: економічні, культурно-історичні, демографічні, суспільно-політичні, соціальні. До внутрішніх – домінанти розвитку самої сфери освіти, які визначають напрями інноваційної політики у сфері освіти, спрямованої на підтримку інноваційної освітньої діяльності як відповіді на інновації в суспільстві [22, с. 156].

Погоджуючись із засновником освітології, можна зауважити, що, насамперед, саме на розуміння сутності сучасної освіти як цілісного феномену, який впливає на всі складові частини суспільного життя та є спонукою розвитку суспільства, спрямована ідея модернізації сучасної освіти [13].

Освіта як основа соціального, політичного, економічного, духовного та культурного розвитку суспільства проголошена державним пріоритетом. Як державний і громадський інститут вона передбачає відповідальність держави і суспільства за стан її функціонування. Освіта стає головним засобом соціальних змін без порушення структури економічного фундаменту [5, с. 5].

Аналіз вітчизняних нормативно-правових актів свідчить про те, що освіта розглядається як основа інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, а також як запорука розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави.

Метою освіти, згідно із чинним Законом «Про освіту», є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору [19].

У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [18] освіта розглядається як така, що має функцію ключового ресурсу соціально-економічного розвитку держави і підвищення добробуту громадян. Разом із цим у даному документі зазначено, що нинішній рівень освіти не дає їй змоги виконувати цю функцію повною мірою. Закон України «Про вищу освіту» [17] зазначає, що освіта відіграє важливу роль у підготовці конкурентоспроможного людського капіталу задля високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, забезпечення потреб суспільства.

Вектор відповідальності, за яким здійснюється рух у напрямі виконання заходів щодо реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», містить у собі реформу освіти, що визначає розвиток освіти в нашій країні одним із пріоритетних завдань держави.

Під час визначення у вересні 2000 року глобальних Цілей Розвитку Тисячоліття глави держав і урядів 189 країн ООН (у тому числі й України) визнали забезпечення освітою серед восьми цілей другою, підкреслюючи цим її важливість для розвитку людини.

Разом із цим, на нашу думку, продекларовані в нормативно-правових документах позиції щодо вагомої ролі освіти так і лишаються на папері, оскільки сучасні реалії нашої держави не відповідають вимогам суспільства та спостерігається повільний темп економічного, соціального, культурного розвитку держави.

Український народ, який зазнав безліч потрясінь та випробувань, усвідомлюючи свою власну причетність до глибинних процесів і подій, що відбуваються в суспільстві, психологічно готовий зробити реальний вибір своєї цивілізаційної ідентичності, тобто такого способу життя, в якому людина, її права, свобода та гідність є вищою цінністю суспільства, і не просто декларованою, а реальною [28, с. 7]. Проте реалізація такого вибору можлива за умови досягнення ціннісної консолідації населення. Як зазначає О. Сахань, інтеграція європейських цінностей в українське суспільство дозволить створити фундамент для ефективного функціонування і стрімкого розвитку України [20].

Так, освіта як основа формування цінностей суспільства розглядається низкою вітчизняних і зарубіжних вчених.

За І. Бехом, сучасний освітньо-виховний процес через свій зміст має забезпечити перетворення основних цінностей життя та культури на власні цінності юної особистості. Такими гуманістичними цінностями передусім є планета Земля, людство і кожна окрема людина, Вітчизна, праця, сім'я, матеріальні й духовні надбання, створені людьми [2, с. 42]. І, як слушно зазначає В. Огнев'юк, «освіту, насамперед, слід розглядати як сферу людинотворення, проектування її майбутнього, як інститут соціалізації, інтелектуалізації та розвитку людини, введення її у сакрально-духовний вимір людського життя, а також як механізм гармонізації суспільної свідомо-

сті та її здатності до сприйняття цивілізаційних змін» [13, с. 67].

Провідні українські науковці зауважують у своїх роботах на тому, що національна система освіти має бути скерованою на формування розвинених і високоцивілізованих особистостей, громадян незалежної європейської держави, які цінують спадок пращурів і будують нове суспільство [6; 9; 14].

Про взаємозв'язок освіти із цінностями говорить у своїх працях доктор наук із державного управління, професор Т. Лукіна. Так, вона наголошує на тому, що освіта відіграє подвійну роль у формуванні публічних цінностей в суспільстві, зокрема в Україні. На думку професора, освіта сама виступає суспільною цінністю, що має перспективну вагомість (цінність) і повинна розглядатися як стратегія самого публічного управління [11].

Також С. Куцепал визначає аксіологічну складову освіти, сутність якої полягає в істотному перегляді аксіологічних орієнтирів освіти, в перетворенні останньої на засіб модернізації та актуалізації соціально-необхідних цінностей, які не лише забезпечують соціальний прогрес, але й задовольняють нагальні світоглядні запити сучасності [10, с. 170]. Це підтверджує і Т. Андрущенко, яка вважає освіту середовищем, здатним породжувати енергію толерантності; середовищем, в якому стверджуються загальнолюдські, гуманістичні цінності істинності, добра, взаємоповаги, братерства і свободи думки, самореалізації особистості [1, с. 108]. Серед цінностей, що формують аксіологічну основу інтернаціоналізації освіти, ключову роль автор відводить миролюбству.

Особливу роль приділяє у своїх дослідженнях освіті Н. Сорокіна, говорячи про те, що саме зміни в ній як в чиннику формування особистості та передачі традицій, норм, надбань виступають рушійною силою трансформаційних змін у суспільстві. Спираючись на аналіз наукових праць, автор визначив, що головною рушійною силою трансформаційних змін у суспільстві є зміни саме в соціокультурній сфері, тому особлива увага в дослідженні приділена складовим частинам цієї сфери: освіті, яка відіграє важливу роль у формуванні особистості, її вихованні та відповідає за передачу традицій, норм, надбань суспільства [25].

У свій час Е. Тоффлер зазначив, що тільки на основі кардинальної зміни свідомості людей можлива плідна діяльність населення всієї планети щодо запобігання екологічної катастрофи та й інших глобальних катаклізмів [27]. Така зміна суспільної свідомості, на думку автора, можлива тільки в результаті використання найбільш масового соціального процесу, який називається освітою.

Ураховуючи те, що через освіту формуються цінності майбутніх поколінь, окрему увагу в своїх дослідженнях вчені звертають на те, що вона (освіта) є основою формування цінностей і державних службовців. Так, Міністр освіти і науки України Лілія Гриневич називає реформування середньої освіти проектуванням майбутнього країни, адже «саме школа формує мислення абсолютної більшості наших дітей, які візьмуть на себе керівництво державою та відповідальність за її економіку» [29, с. 32].

На думку Н. Сорокіної, від світогляду державних службовців, їх системи цінностей, орієнтирів суспільного розвитку залежить значною мірою ефективність реформування публічного управління й дієвість проведення суспільних трансформацій [25]. Т. Лукіна зазначає, що завдяки освіті та за допомогою всіх її засобів і формується морально-етична культура особистості, розвиваються професійні компетентності (управлінські, комунікаційні, оціночні, гуманістичні, стратегічного планування тощо) всіх суб'єктів публічного управління (публічних менеджерів, публічних адміністраторів, державних службовців, представників органів місцевого самоврядування, членів інститутів громадянського суспільства, громадських організацій та громадян загалом) [11].

На нашу думку, важливо окремо зробити акцент ще на тому, що освіта формує майбутніх лідерів, а лідерство, у свою чергу, є управлінською парадигмою, сутність якої відповідає сучасним реаліям і тенденціям розвитку суспільства. Становлення системи професійної освіти управлінських кадрів тісно пов'язане з еволюцією теорії управління та практикою професійної діяльності управлінців. Криза управління, притаманна нинішньому етапу суспільного розвитку, є наслідком реалізації застарілих парадигм професійної підготовки управлінців – адміністративної та менеджерської, як відзначає С. Калашнікова [8]. Погоджуючись із Р. Пашовим [16], можна зауважити на тому, що в теоретичному та практичному конструюванні майбутнього освітянство як авангард суспільства, як суб'єкт підготовки суб'єктів управління майбутнього та формування їх цінностей може і має підготувати нові зміни в соціальній реальності.

Ще однією особливістю освіти як феномена публічного управління є те, що вона виступає ресурсом розвитку інституту громадянського суспільства [3], що передбачає можливості для розвитку особистостей не лише як важливого чинника трудової діяльності, а й як суб'єкта гуманних соціальних демократичних відносин

та консолідуючого чинника, соціального інституту, що об'єднує навколо себе діяльність і громадянського суспільства, і влади, і бізнесу [11]. Так, Д. Дзвінчук визнає освіту ресурсним базисом соціуму, функціонування якого мають забезпечувати об'єднані зусилля держави та громадськості [6]. Говорячи про розбудову громадянського суспільства в Україні, в якому проголошується пріоритетність розвитку кожної людини, Н. Синицина визначає, що забезпечення даного процесу можливе завдяки управлінню освітою через створення національної ментальної парадигми [21].

Окремою особливістю освіти вчені вважають те, що саме вона формує людський трудовий і інтелектуальний капітал. Адже освіта в будь-яких соціально-економічних та соціокультурних умовах виконує функцію відтворення суспільства та розвитку індивідів, і саме тому держава приділяє їй пильну увагу. Так і Л. Губерський, М. Михальченко, В. Андрущенко підкреслюють те, що освіта є інститутом, від якості та рівня розвитку якого безпосередньо залежить розвиток людського капіталу держави [4]. Його рівень, у свою чергу, є важливою умовою економічної та політичної незалежності держави, фактором її виживання. Разом із цим через освіту держава «насичує» різні сфери фахівцями, задовольняючи тим самим потреби суспільства та забезпечуючи власну економічну стабільність.

Звертаючись до внеску освіти в економіку будь-якої держави, можна сказати, що він є вагомим у порівнянні з іншими галузями промисловості. Доведено, що фактично сума трьох років економічного впливу системи освіти на економіку набагато перевищує за цим показником всю нафтогазову галузь або сферу високих бізнес-технологій [22].

Разом із тим держава бачить в освіті основу для своєї не лише економічної, а й політичної та військової могутності. Освіта може використовуватись державою з метою досягнення політичних цілей, тобто в забезпеченні національної безпеки, політико-правової та соціальної стабільності суспільства, розвитку та трансформації політичної системи, забезпеченні участі народу у справах держави. Так, освіта для держави стає не лише ресурсом підготовки необхідних кадрів, але й інструментом вирішення соціальних задач, у тому числі й для зменшення нерівності в суспільстві.

Окремо слід звернути увагу на те, що освіта може являти собою і засіб впливу на суспільство, може використовуватись державою з метою управління масовою свідомістю у своїх цілях. Вже в ранніх політично організованих суспільствах держава здійснювала вплив на освіту таким чином, щоб використовувати її задля забезпечення легітимності режиму та виховання населення в дусі лояльності до влади. Так, система освіти за радянських часів була ґрунтовно продуманою та значущою за результатами діяльності, оскільки була побудована на чотирьох важливих принципах: фундаментальність, систематичність, послідовність, наступність. На думку С. Сисоєвої, «тільки взявши найкраще із попередніх освітніх моделей, те, що утворює фундамент і ніколи не застаріває, відмовившись від того, що не має ціни у сучасному світі, що докорінно змінилося, необхідно будувати нову сучасну систему освіти, яка буде спроможна забезпечити динамічний розвиток продуктивних сил нашої держави в умовах сучасної цивілізації» [24].

На нашу думку, не дивлячись на те, що радянська система освіти здавалась однією із передових в світі в XX столітті, їй була властива висока ідеологізованість; число необхідних спеціалістів визначалось методом централізованого планування, що інколи призводило до обмеження різноманітності та можливостей індивідуального вибору, сприяло догматизму в навчанні та обмеженню потоку інформації. Так і фінансування сфери освіти в той час здійснювалось на «усереднених» началах, тобто незалежно від результатів якості діяльності, потреб і вимог суспільства.

Разом із цим В. Огнев'юк узагальнив головні зміни в соціально-економічній цінності і в діяльності освітньої системи Радянської України у часи найбільших досягнень метрополії: «Період від Другої світової війни, 60-х до початку 80-х характеризувався посиленим ідеологічним тиском на систему освіти, її русифікацією та включанням її до механізму ідеологічного протистояння двох світових систем. Кінцевою системою здійснюваної політики було формування усередненої для всіх етносів радянської імперії мовно-культурної реальності, трансформація самобутніх і окремих культур в універсальну ціннісну систему приписів, норм та ідеалів поведінки, формування «нової історичної спільноти» – радянського народу, для якого верховним ідеалом були б настанови та догмати панівної ідеології, в даному разі – комуністичної. В ідеологічному одурманюванні населення ключове місце відводилося системі освіти. Це здійснювалося різними шляхами: від ідеологічного спрямування змісту освіти, активізації роботи піонерських і комсомольських організацій до волюнтаристської зміни мовного режиму навчальних закладів. Саме тому кілька поколінь українського народу були позбавлені

можливості повноцінно осягнути українську духовність та культуру й, зокрема, через рідну мову» [14, с. 69].

Важливим сьогодні є те, що в Україні декларується відмова від ідеологічних радянських міфів у масовій свідомості населення.

Висновки. Таким чином, освіта сьогодні відіграє надзвичайно важливу роль у публічному управлінні кожної держави та України зокрема. Основними властивостями освіти, що відображають її вплив на організацію суспільного життя, є такі: 1) освіта виступає основою формування цінностей всього суспільства та кожної людини зокрема, що робить її засобом подолання ціннісного хаосу, який панує сьогодні в Україні; 2) освіта формує цінності публічних управлінців, які беруть на себе відповідальність за керування державою та вирішення суспільних проблем (для України такими цінностями мають бути чесність, патріотизм, нетолерантність до корупції тощо, що значно підвищить якість управління); 3) освіта виступає консолідуючим чинником, який об'єднує громадянське суспільство, владу та бізнес (що призводить до підвищення рівня демократії та подолання конфліктів між вищезазначеними інститутами); 4) освіта є основою формування людського капіталу, який спроможний прискорювати розвиток держави; 5) освіта виступає фундаментом економічної, політичної, соціальної та військової могутності держави (через формування цінностей суспільства та людського капіталу); 6) освіта сприяє розбудові громадянського суспільства (що призводить до підвищення рівня демократії та дієвої свідомої участі громадян у процесах прийняття рішень); 7) освіта є одним із чинників сприяння сталому розвитку держави; 8) освіта є засобом управління суспільством та суспільною свідомістю в цілях держави.

Так, можна спрогнозувати, що врахування окреслених вище питань в процесі реформування системи освіти в Україні однозначно сприятиме прискоренню її економічного, технологічного, культурного, політичного поступу, оскільки освіта здійснює вагомий вплив на всі інші сфери суспільного життя і таким чином сприяє кращому публічному управлінню. Напрямком подальших досліджень може виступати аналіз інституційних вимірів освіти та її реформування в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрущенко Т.В. Ціннісна палітра європейського простору освіти (український вимір). Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 12. Психологічні науки: збірник наукових праць. Київ : НПУ імені М.П. Драгоманова, 2016. № 4(49). С. 107–113.

2. Бех І.Д. Методологічні концепти освітології Освітньо-виховний процес як соціокультурне явище. Розвиток сучасної освіти: освітологічні наголоси: наук. пр. / за матер. Першої Всеукр. наук.-практ. конф. «Освітологія – науковий напрям інтегрованого пізнання освіти» ; авт. кол. : В.Г. Кремень, О.В. Сухомлинська, І.Д. Бех, В.О. Огнев'юк, В.М. Ткаченко, П.Ю. Саух, Д.І. Дзвінчук, С.О. Сисоєва, І.В. Соколова. Київ : Київ. ун-т ім. Б. Грінченка, 2011. 152 с. С. 42–65.

3. Гаєвська Л.А. Освіта як чинник становлення громадянського суспільства. URL : http://intkonf.org/gaevska-la-osvita-yak-chinnikstanovlennya-gromadyanskogo-suspilstva/.

4. Губерський Л., Андрущенко В., Михальченко М. Культура, ідеологія, особистість. Методолого-світоглядний аналіз. Київ, 2002. 577 с.

5. Державне управління освітою : навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою» / С.В. Крисюк. Київ : НАДУ, 2009. 220 с.

6. Дзвінчук Д.І. Розвиток освіти як суспільної цінності: історико-філософський дискурс. Розвиток сучасної освіти: освітологічні наголоси: наук. пр. / за матер. Першої Всеукр. наук.-практ. конф. «Освітологія – науковий напрям інтегрованого пізнання освіти» ; авт. кол. : В.Г. Кремень, О.В. Сухомлинська, І.Д. Бех, В.О. Огнев'юк, В.М. Ткаченко, П.Ю. Саух, Д.І. Дзвінчук, С.О. Сисоєва, І.В. Соколова. Київ : Київ. ун-т ім. Б. Грінченка, 2011. 152 с. С. 92–146.

7. Загальнонаціональне дослідження проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 25 грудня 2018 року «Підсумки 2018: громадська думка». URL : https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka.

8. Калашнікова С.А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія ; Київ. ун-т ім. Бориса Грінченка. Київ : Київ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2010. 379 с.

9. Кремень В.Г. Філософія людиноцентризму в освітньому просторі. Київ : Т-во «Знання» України, 2010. 520 с.

10. Куцепал С.В. Освіта як знаряддя соціальної еволюції. Вісник Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Філософія. 2016. Вип. 47(1). С. 167–174. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnpu_filos_2016_47(1)__17.

11. Лукіна Т.О. Роль освіти у становленні публічного управління та формуванні публічних цінностей в Україні. Публічне управління: шляхи розвитку : матер. наук. практ.конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м.Київ): у 2 т. Т. 1 / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014.

12. Марченко О.В. Реформування освіти у контексті зміни парадигми суспільного розвитку: методологічні та світоглядні орієнтири. Вісник Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Філософія. 2016. Вип. 46(2). С. 3–17. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnpu_filos_2016_46(2)__3.

13. Огнев'юк В.О. На шляху до становлення нового наукового напряму «освітологія». Освітологія – науковий напрям інтегрованого пізнання освіти : матер. Всеукр. наук.-практ. конф., 15 груд. 2010 р. / за заг. ред. В.О. Огнев'юка. Київ Київ. ун-т ім. Б. Грінченка, 2010. 192 с. С. 7.

14. Огнев'юк В.О. Освіта в системі цінностей сталого людського розвитку. Київ : Знання України, 2003. 450 с.

15. Огнев'юк В.О. Філософія освіти в структурі наукових досліджень феномену освіти. Шлях освіти. № 4(54). 2009. С. 2–6.

16. Пашов Р.І. Роль освіти в управлінні суспільством та становленні феномену бюрократії. Нова парадигма : журнал наукових праць / гол. ред. В.П. Бех ; Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова ; творче об'єднання «Нова парадигма». Вип. 126. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2015. 228 с.

17. Про вищу освіту : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1554-VII. Офіц. вісн. України. 2014. № 63. С. 7–90.

18. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України : від 25.06.2013 р., № 344/2013. URL : http://www.president.gov.ua/documents/15828.html.

19. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Голос України. 2017. 27 верес. (№ 178-179). С. 10–22.

20. Сахань О.М. Європейські цінності як запорука процвітання суспільства: український вибір. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Політологія. 2018. № 2. С. 177–196. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuaup_2018_2_16.

21. Синицина Н.Г. Сучасна освіта в контексті розбудови громадянського суспільства в Україні. URL : http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11snggsu.pdf.

22. Сисоєва С.О. Методологічні концепти освітології. Розвиток сучасної освіти: освітологічні наголоси : наук. пр. / за матер. Першої Всеукр. наук.-практ. конф. «Освітологія – науковий напрям інтегрованого пізнання освіти» ; авт. кол. : В.Г. Кремень, О.В. Сухомлинська, І.Д. Бех, В.О. Огнев'юк, В.М. Ткаченко, П.Ю. Саух, Д.І. Дзвінчук, С.О. Сисоєва, І.В. Соколова. Київ : Київ. ун-т ім. Б. Грінченка, 2011. 152 с. С. 123–137.

23. Сисоєва С.О. Сфера освіти як об'єкт дослідження. Освітологія. 2012. Вип. 1. С. 22–29. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ocvit_2012_1_4.

24. Сисоєва С.О. Роль освіти в сучасному світі. Рідна школа: Щомісячний наук.-пед. журнал. 2008. № 11. С. 3–6.

25. Сорокіна Н.Г. Державне управління формування ціннісних орієнтацій сучасного українського суспільства : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. Акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпро, 2008. 20 с.

26. Субетто А.И. Качество образования: Проблемы оценки и мониторинга. URL : http: //www.iso9000.by.ru/dock/sk/ng669_1.html.

27. Тоффлер Э. Шок будущего. Москва : ООО «Издательство АСТ», 2001. 560 с. С. 125–128.

28. Цивілізаційний вибір України: парадигма осмислення і стратегія дії: національна доповідь / ред. кол. : С.І. Пирожков, О.М. Майборода, Ю.Ж. Шайгородський та ін. ; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. Київ : НАН України, 2016. 284 с.

29. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь 2017. Київ : Мінекономрозвитку, 2017. 176 с.

ДОСЛІДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ЦІЛЕЙ У ПЕРЕДВИБОРНИХ ПРОГРАМАХ КАНДИДАТІВ НА ПОСТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У 2019 РОЦІ

RESEARCH ON INNOVATION GOALS IN THE PRE-ELECTION PROGRAMS OF CANDIDATES FOR THE POST OF PRESIDENT OF UKRAINE IN 2019

УДК 342.8
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-5

Шишак А.О.
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті проведено дослідження передвиборних програм кандидатів на пост Президента України щодо наявності і якісного складу інноваційних цілей. Визначено та обґрунтовано поняття «інноваційна ціль» у текстах передвиборних програм кандидатів на пост Президента України, здійснено відбір та оцінювання їх якісного складу з використанням критеріїв SMART, встановлено недоліки сучасного стану передвиборних програм. За результатами дослідження сформовано висновки щодо необхідності нормативного закріплення статусу передвиборної програми та вимог до її змісту та структури.

Ключові слова: *передвиборна програма, інноваційна ціль, кандидат на пост Президента України, інновація, критерії SMART.*

В статье проведено исследование предвыборных программ кандидатов на пост Президента Украины относительно наличия и качественного состава инновационных целей. Определено и обосновано понятие «инновационная цель» в текстах предвыборных программ кандидатов на пост Президента Украины, осуществлен отбор и оценка их качественного состава с использованием критериев SMART, установлены недостатки современного состояния предвыборных программ. По результатам исследования сформированы выводы о необходимости нормативного закрепления статуса предвыборной программы и требований к ее содержанию и структуре.

Ключевые слова: *предвыборная программа, инновационная цель, кандидат на пост Президента Украины, инновация, критерии SMART.*

The article conducted a study of the election programs of candidates for the post of President of Ukraine regarding the presence and quality of innovative goals. The concept of "innovative goal" in the texts of electoral programs of candidates for the presidency of Ukraine has been defined and substantiated, their quality composition has been selected and evaluated using SMART criteria, the shortcomings of the current state of electoral programs have been established. According to the results of the study, conclusions were drawn up on the need for a normative consolidation of the status of the electoral program and the requirements for its content and structure.

Key words: *election program, innovation goal, candidate for the post of President of Ukraine, innovation, SMART criteria.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Передвиборні програми кандидатів на пост Президента України науковцями досліджуються науковцями в різних аспектах із використанням широкого кола методів. І чим більше досліджень передвиборних програм проводиться, тим більше висвітлюється абстрактний характер їх змісту та декларативність їх положень. Крім того, у програмах кандидатів на пост Президента України відсутні чіткі механізми досягнення задекларованих цілей.

Неналежному створенню вказаних програм сприяють нечіткі вимоги законодавства щодо структури передвиборних програм та їх змісту, відсутність певних стандартів їх формування. Це призводить до того, що ці програми містять лише голослівні обіцянки, пропозиції та суспільно-політичні декларації, лозунги та заклики, що спрямовані на несвідомого виборця. Тому виборець, що має власні критерії щодо обрання кандидата, не читає передвиборні програми кандидатів на пост Президента України та не робить свій вибір орієнтуючись на ці програми. Чому так сталось, що такий потужний інститут виборчого та конституційного права не має дієвого впливу на вибір електорату? Цьому є пояснення, що містяться в самій природі походження передвиборних програм.

Законодавством України не встановлено правової відповідальності обраної особи за невиконання передвиборної програми, що сприяє їх неналежному змістовому наповненню. Також регламентований пунктом 3 частини першої статті 51 Закону України «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 № 474-XIVв редакції від 28.02.2019 року [1] обсяг передвиборної програми кандидата – до дванадцяти тисяч друкованих знаків – не сприяє їх деталізації, а тому тексти передвиборних програм в основному декларують напрями та цілі діяльності, містять переважно політичні лозунги та заклики.

Передвиборна програма законодавством визначається як засіб політичного розмежування та контролю за намірами кандидатів (для цього програма підлягає реєстрації у виборчих органах) та як засіб передвиборної агітації (саме тому законодавство містить гарантії щодо оприлюднення програми та її використання під час передвиборної агітації) [3, с. 30–36]. Але як засіб передвиборної

агітації програма кандидата у Президенти України через вказані вище причини виявляється недостатньо переконливою і зрозумілою виборцю, а тому кандидати використовують більш дієві засоби та методи агітації – і країна на декілька місяців поринає в передвиборну гонитву за виборцем із відповідними наслідками для економіки. Отже, нині уваги дослідників потребують передвиборні програми кандидатів на пост Президента України з метою їх вдосконалення, однозначного доктринального пояснення інституту передвиборних програм у виборчому праві, внесення змін до законодавства, підвищення виборчої культури суспільства.

До сфери наукових інтересів автора належать теоретичні засади дослідження становлення та формування інноваційної діяльності в публічному управлінні України і, зокрема, встановлення наявності інноваційних цілей у текстах передвиборних програм кандидатів на пост Президента України.

Актуальність статті полягає в обґрунтуванні визначення поняття «інноваційна ціль» у текстах передвиборних програм кандидатів на пост Президента України, що дає змогу дослідити наявність вказаних цілей та оцінити їх якісний складу з використанням критеріїв SMART.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Передвиборні програми кандидатів на пост Президента України досліджували вітчизняні науковці: концепт реформування політичної сфери – Варзар І.М., Тімашова В.М. [2, с. 5–12]; статус передвиборних програм – Бабін Б.В. [3, с. 30–36], Берназюк І.М. [4, с. 19–23]; питання щодо євроатлантичної та європейської інтеграції – Гладенко В.М. [5, с. 102–107]; проблеми конституційного інституту референдуму – Дерев'янко С.М. [6, с. 61–72]; принципи текстотворення – Кондратенко Н.В. [7, с. 124–131]; аспекти національної безпеки – Костенко Г.Ф. [8, с. 140–144], порівняльний аналіз передвиборних програм кандидатів – Підкова І.З. [9, с. 246–254] та інші.

Вагомий внесок у дослідження проблематики інновацій у сфері політики та управління здійснювали зарубіжні науковці: моделі інновацій та дифузії в політичних дослідженнях – Вільям Д. Беррі [10, с. 263–308]; різноманітності трансформативної інноваційної політики в новій політичній парадигмі – Діркс Гійс, Хенрік Ларсен, Фред Стюард [11, с. 880–894]; інновації у сфері політики – Ерккі Каро, Райнер Каттель [12, с. 123–150]; спільні інновації в державному секторі – Яків Торфінг [13, с. 1–11]; цілі сталого розвитку як інновації в управлінні – Валентина Брогна [15, с. 441]; сприйняття політики в контексті наукових інновацій – Торбйорн Фрібер, Магнус Енгландер [15, с. 1–7] та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні актуальних досліджень щодо виявлення інноваційних цілей у передвиборних програмах кандидатів на пост Президента України вітчизняними та зарубіжними дослідниками проведено не було. Саме тому дане дослідження є необхідним та перспективним, оскільки його результат дозволить встановити, чи є в намірах кандидатів, що викладені в текстовому наповненні передвиборних програм кандидатів на пост Президента України, інноваційні цілі, наскільки вони є якісними та чи потребують передвиборні програми кандидатів на пост Президента України змін і вдосконалення.

Мета статті. Обґрунтування теоретичних засад інноваційної діяльності в публічному управлінні України, визначення поняття «інноваційна ціль» та встановлення наявності інноваційних цілей у текстах передвиборних програм кандидатів на пост Президента України на основі сформованого визначення та оцінювання їх якісного складу з використанням критеріїв SMART.

Виклад основного матеріалу. На основі аналізу наукових праць із проблеми дослідження, нормативно-правових документів та текстів передвиборних програм кандидатів на пост Президента України, що розміщені на їх сторінках на сайті ЦВК України за електронною адресою: http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/WP001, автором було обґрунтовано та визначено поняття «інноваційна ціль», проведено відбір інноваційних цілей і оцінено їх якісний склад із використанням критеріїв SMART.

У Законі України «Про інноваційну діяльність» № 40-IV від 04.07.2002 визначено термін «інновації» – новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери [16].

Термін «innovatio» з латинської мови перекладається як інновація – оновлення. З англійської «innovation» перекладається на українську як «введення нового» або «введення новацій». Практичне застосування новації від її створення та поширення як нового продукту або послуги є нововведенням (інновацією). Під «новацією» розуміють винахід, відкриття, новий метод, технологію.

Сучасна наукова література представлена множинністю підходів до визначення поняття «інновація», оскільки інновація виникає внаслідок використання результатів наукових досліджень і розробок, які спрямовані на вдосконалення процесів виробничої діяльності, економічних, правових і соціальних відносин у різних сферах діяльності суспільства. У залежності від цілей аналізу термін «інновація» набуває різних значень.

У науковій літературі виділяють два основних напрями визначення поняття «інновація»:

1) *статичний*, коли інновація виступає як результат інноваційного процесу (продукт) у вигляді нового методу, техніки, технології, що впроваджується на ринку (Е. Фон Хіппель, Х. Ріпс, Р Б.Твісс, Х. Барнет, «Рекомендації Фраскаті» (2015) та «Керівні принципи збору, звітності та використання даних про інновації» (Осло, 2018));

2) *динамічний*, коли в динаміці розглядається процес комерціалізації і поширення нових виробів, технологій, принципів замість існуючих, (дослідження, проектування, розроблення, організація виробництва), (П. Лелон, Й. Шумпетер, Д. Бессант, Б. Санто, О. Лапко, Д. Черваньов та інші.) [17, с. 35].

Отже, термін «інновація» можна визначити як комерційне застосування нових та більш продуктивних технологій, які існують у формі нових або вдосконалених товарів чи послуг, нових організаційних, технічних, управлінських, економічних, соціальних рішень та значно змінюють обсяги та якість виробництва і реалізації; (продукт) та техніко-економічний процес вироблення, комерціалізації та поширення нового виробу, процесу або технології (процес).

Узагальнюючи вищезазначені наукові підходи, слід виокремити ознаки, що є характерними для інновацій:

1) інновація є новим або вдосконаленим продуктом чи процесом, доцільним і корисним під час застосування на практиці;

2) предметом інновацій можуть бути вироби, технології, організація виробництва, управління;

3) інновації є найважливішим засобом реалізації цілей розвитку суспільства.

Метою (ціллю) інновації є забезпечення невпинного суспільного розвитку, ефективного та рентабельного виробництва, оволодіння найновішими науково-технічними досягненнями, широке використання загальнолюдського інтелектуального надбання, вдосконалення економічних, правових та соціальних відносин в усіх сферах діяльності суспільства [18, с. 270].

Тексти передвиборних програм кандидатів на пост Президента України містять їх наміри щодо здійснення діяльності на посту глави держави та інформують суспільство про цілі, способи, методи і прогнозований результат у разі їх досягнення. Відповідність цілей в передвиборній програмі кандидата прагненням та очікуванням певного кола виборців спонукають останніх робити свій вибір на його користь. Ціль у передвиборних програмах є лише тоді ***інноваційною***, коли вона спрямована на: *соціальні нововведення*, які узгоджують економічні та соціальні потреби суспільства, *управлінські нововведення*, що дозволяють адекватно реагувати на зміни в зовнішньому середовищі, освоєння нових продуктів, послуг, методів та технологічних процесів, що відповідають вимогам науково-технічного прогресу.

Отже, можемо визначити ***інноваційну ціль*** у текстах передвиборних програм кандидатів на пост Президента України як нововведення організаційно-технічного, управлінського, соціально-економічного спрямування, що здатне забезпечити суспільний прогрес, освоєння нових продуктів, послуг, методів та технологічних процесів, розвивати та вдосконалювати економічні, правові та соціальні відносини в суспільстві.

Щодо визначення передвиборної програми, то, на думку автора, найповнішим є визначення, дане в Юридичній енциклопедії [19, с. 236]: «Передвиборна програма – офіційно зареєстрований письмовий документ політичної партії, виборчого блоку партій, що висунули список кандидатів у депутати чи на виборну посаду, або окремих кандидатів, який містить основні напрями їх громадсько-політичної діяльності після обрання. Подання передвиборної програми, викладеної державною мовою обсягом, який передбачений відповідним виборчим законом, є обов'язковою умовою реєстрації кандидатів у депутати у відповідній виборчій комісії. Передвиборна програма належить до матеріалів передвиборної агітації. На неї розповсюджуються загальні вимоги до цих матеріалів, визначені законами про вибори. Передвиборна програма не повинна суперечити Конституції України, законам України чи містити неправдиві дані або комерційну рекламу. Після реєстрації передвиборної програми партія (блок) кандидат може виступати зі своєю програмою, яка обговорюється під час виборчої кампанії громадянами, їх об'єднаннями, колективами підприємств, установ і організацій з використанням різних форм та засобів агітації…»

Отже, передвиборна програма кандидата на пост Президента України – це офіційний

політико-правовий документ ненормативного характеру, що подається до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидата на пост Президента України та є засобом спеціального інформаційного забезпечення виборів, а також може використовуватися як інструмент передвиборної агітації, в якому послідовно викладені суспільно-управлінські реформи, які зобов'язується виконати кандидат у разі отримання перемоги на виборах, та загальна стратегія їх реалізації.

Передвиборна програма є основою правотворчості Президента України, оскільки, голосуючи за відповідного кандидата на пост глави держави, народ обирає напрями майбутнього розвитку країни та стратегію їх реалізації, способи досягнення поставлених цілей, які визначені в передвиборній програмі.

Проте відсутність законодавчих вимог до змісту передвиборної програми кандидата на пост Президента України на практиці призводить до того, що в основному кандидати використовують загальні гасла та лозунги, які часто не містять чіткої стратегічної позиції відповідного кандидата, а тому можуть призвести до маніпулювання свідомістю громадян із метою переконання їх у здійсненні бажаного вибору [4, с. 21].

Стосовно структури передвиборної програми кандидата на пост глави держави, то, як зазначається в науковій літературі, вони будуються за блоками-напрямками суспільного розвитку, серед яких є державне будівництво, духовне життя, правова сфера, економічне життя, соціальна сфера, зовнішня політика тощо. Усі ці розділи мають містити серйозні обґрунтування того чи іншого шляху розвитку сфери життя в баченні кандидата, включаючи математичне пояснення [20, с. 33–42].

Щодо можливості запровадження обов'язкового виконання завдань, викладених у передвиборній програмі кандидатом на пост Президента України, який отримав перемогу на виборах (оскільки такий обов'язок витікає з положень ст. ст. 1, 3, 6, 8, 69 Конституції України), то необхідно зазначити, що для цього важливою є не тільки наявність організаційного механізму, але й можливість застосування до глави держави відповідальності. Відсутність такої можливості підтверджена постановою Вищого адміністративного суду України від 21 липня 2011 р. № П/9991/367/11 [21], яка ґрунтувалася на дуже своєрідному тлумаченні положень розділу VIII «Передвиборна агітація» Закону України «Про вибори Президента України», передвиборна програма кандидата на пост Президента України була визнана як «засіб агітації», при цьому суд вказав, що «передвиборна програма кандидата на пост Президента України не є законодавчим актом». Тому суд визнав, що в умовах невиконання Президентом України власної передвиборної програми «підстав для визнання бездіяльності Президента України протиправною немає» [3, с. 34].

Отже, основними недоліками сучасного стану передвиборної програми кандидата на пост Президента України є: 1) невизначеність вимог до змісту та структури передвиборної програми кандидата на пост глави держави; 2) відсутність законодавчо визначеного механізму забезпечення виконання завдань, які містить передвиборна програма, через несформованість її статусу як основного програмного документа майбутнього глави держави.

На момент проведення дослідження на сайті ЦВК розміщено 44 (сорок чотири) програми кандидатів на пост Президента України.

Дослідження проводилось у два етапи. На першому етапі проводився відбір інноваційних цілей, на другому – оцінювався їх якісний склад.

Для виконання першого етапу було узагальнено на систематизовано дані стосовно інноваційних цілей, заявлених у текстах передвиборних програм кандидатів на пост Президента України. Відбір інноваційних цілей був здійснений на основі визначення, що сформоване і наведено вище. Для рівномірного та об'єктивного оцінювання було визначено кількість цілей – три на кожну програму. Якщо програми містили більшу кількість інноваційних цілей, здійснювалась вибірка трьох, які мали кращу оцінку за критеріями SMART. Програми, що не містили інноваційних цілей, відповідно позначались і не враховувались в оцінюванні.

Для другого етапу – якісного дослідження інноваційних цілей, в текстах передвиборних програм кандидатів на пост Президента України автором було обрано критерії SMART, виходячи з того, що суспільно-управлінські зміни, які є основою положень програми, потребують обґрунтування та оцінювання. Чітко сформовані інноваційні цілі в передвиборній програмі, які можна оцінити, вказують на планування досягнення результату в діяльності на посту глави держави, що якісно вирізняється від банальної передвиборної обіцянки.

Критерії SMART – мнемонічна абревіатура, використовувана для визначення цілей і постановки завдань. Уперше термін був вжитий в 1965 році в роботі П. Мейєра, який вивчав проблематику ефективного менеджменту та конкретно визначений в роботах Джорджа Т. Дорана [22, с.35], Херсі Пола, Кеннет Х. Бланшара і Дьюі Е. Джонсона [23, с. 51].

Незважаючи на те, що в проектному плануванні SMART – абревіатура, в англійській мові слово «smart» має значення «розумний». Переклад у даному випадку відіграє важливу роль, тому що розкриває суть: постановка мети повинна бути розумною. Критерії означають:

– S – конкретний (specific)
– M – вимірний (measurable)
– A – досяжний (attainable)
– R – актуальний (relevant)
– T – обмежений у часі (time-bound)

Під час проведення якісного оцінювання кожної інноваційної цілі за допомогою критеріїв SMART кожна ціль отримувала один бал за умови відповідності нижченаведеним критеріям.

Конкретність – мета має бути зрозумілою та однозначною. Для того, щоб мета стала специфічною, має бути означено, що точно очікується, чому це важливо, кого це стосується, де це буде відбуватися.

Вимірюваність – є вимірювані показники для визначення прогресу досягнення мети. Якщо прогрес у досягненні мети не можна виміряти, то неможливо знати, чи є рух у напрямку успішного завершення.

Досяжність – мета має бути реалістичною. Під час створення мети має бути передбачено наявність необхідних ресурсів, часу, компетенцій.

Доцільність (цей термін краще розкриває суть ніж «актуальність») – має бути важливим для загальної мети, слушним, результат має бути застосовним у поточному, соціо-економіко-технічному середовищі.

Обмеженість у часі – наявність кінцевої дати виконання. Окреслює часові рамки в досягненні мети.

У результаті дослідження було отримано дані, що визначають якісний склад запропонованих інноваційних цілей у передвиборних програмах. На основі аналізу отриманого результату дослідження встановлено:

1. 18 передвиборних програм кандидатів на пост Президента України із 44 містять по три інноваційних цілі – 41% (рис. 1).

2. У 24 передвиборних програмах кандидатів на пост Президента України відсутні інноваційні цілі, які відповідають умовам дослідження – 59%.

3. Узагальнені показники якості інноваційних цілей у передвиборних програмах кандидатів на пост Президента України в балах зведено в таблицю 1 та зображено на рисунку 2. Із них:

– 1 передвиборна програма має високий показник якості інноваційних цілей (більше ніж10 балів);

– 5 передвиборних програм мають показник якості інноваційних цілей вище середнього (від 8 до 10 балів);

– 9 передвиборних програм мають середній показник якості інноваційних (від 6 до 7 балів);

Таблиця 1

Узагальнені показники якості інноваційних цілей у передвиборних програмах кандидатів на пост Президента України, в балах

Бали (максимум 15)	11	9	8	7	6	5	2
Програми	1	3	2	7	2	2	1
Відсоток	5,56%	16,67%	11,11	38,89	11,11	11,11	5,56%

Джерело: складено автором самостійно на основі даних [24]

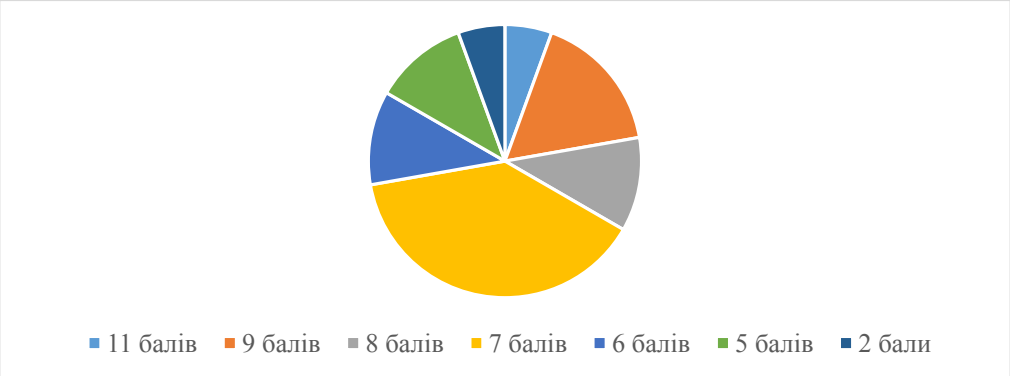

Рис. 2. Показники якості інноваційних цілей у передвиборних програмах кандидатів на пост Президента України, відсотки

Джерело: складено автором самостійно на основі даних [24]

– 3 передвиборних програм мають низький показник якості інноваційних (5 та менше балів).

Рис. 1. Наявність інноваційних цілей у передвиборних програмах кандидатів на пост Президента України

Джерело: складено автором самостійно на основі даних [24]

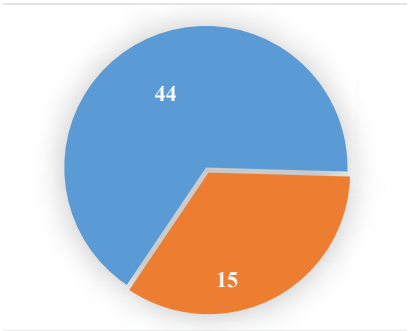

Рис. 3. Співвідношення кількості програм із позитивною оцінкою якості інноваційних цілей у передвиборних програмах до їх загальної кількості

Джерело: складено автором самостійно на основі даних [24]

У відношенні до загальної кількості передвиборних програм показники якості інноваційних цілей складають:

– 15 (34%) передвиборних програм із 44 мають позитивні показники оцінки наявних у них інноваційних цілей (рис. 3):

– 6 (13,6%) передвиборних програм із 44 мають високий і вище середнього показники оцінки якості наявних у них інноваційних цілей;

– 9 (20,4%) передвиборних програм із 44 мають середній показник оцінки якості наявних у них інноваційних цілей;

– 3 (6,8%) передвиборних програм із 44 мають низький показник оцінки якості наявних в них інноваційних цілей.

Висновки. Таким чином, обґрунтувавши визначення поняття «інноваційна ціль» у текстах передвиборних програм кандидатів на пост Президента України, ми змогли дослідити наявність вказаних цілей та оцінити їх якісний склад із використанням критеріїв SMART, що дозволило сформулювати такі висновки:

1. Майже 60% передвиборних програм кандидатів на пост Президента України не містять інноваційних цілей, зокрема не спрямовані на реалізацію загальнонаціональних інтересів, структурних змін в економіці, підвищення конкурентоспроможності країни у глобальному просторі. Це свідчить про те, що їх автори безвідповідально ставляться до створення передвиборних програм та не враховують зміни сучасних виборчих уподобань.

2. Усього 6 (13,6%) передвиборних програм із 44 мають високий і вище середнього показник оцінки якості наявних у них інноваційних цілей, зокрема конкретне і актуальне змістове наповнення та дієві механізми реалізації пропонованих намірів. Це вказує на те, що лише незначною частиною розробників було враховано критерії SMART під час формування положень та напрямів діяльності в передвиборних програмах. Такий підхід дозволяє спонукати навіть інертну частину виборців робити вибір за того кандидата, який має переконливу, доступну для сприйняття та інноваційно спрямовану передвиборну програму, що відповідає вимогам часу і пріоритетним напрямам розвитку держави та суспільства в сучасному цифровому світі.

3. На даний час передвиборні програми кандидатів на пост Президента України внаслідок невизначеності вимог до їх змісту та структури, відсутності законодавчо визначеного механізму забезпечення виконання викладених у них напрямів, цілей та завдань належно не застосовуються як програмний документ глави держави та засіб передвиборної агітації.

Усунути ці недоліки можливо, визначивши в окремій статті Закону України «Про вибори Президента України» статус передвиборної програми як головного програмного документа діяльності новообраного глави держави; визначити вимоги до змісту та структури передвиборної програми. В Указі Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» закріпити, що під час підготовки щорічних послань глави держави до парламенту мають враховуватися його програмні завдання, визначені в передвиборній програмі.

Перспективи подальших наукових досліджень вбачаємо в науковому обґрунтуванні збільшення регламентованого Законом України «Про вибори Президента України» обсягу передвиборної програми кандидата з метою деталізації її положень, обґрунтування визначених в ній інноваційних цілей, включно з математичним та схематичним поясненням.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999 р. № 14. Стаття 81.

2. Варзар І.М., Тімашова В.М. Концепт реформування політичної сфери у передвиборних програмах

кандидатів на пост Президента України (2014 р.) *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 3(42). С. 5–12.

3. Бабін Б.В. Передвиборні програми у правових механізмах програмного регулювання. *Юридичний вісник*. 2013. №. 2. С. 30–36.

4. Берназюк І.М. Передвиборча програма кандидата на посаду президента України: поняття та стан правового регулювання. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2017. С. 19–23.

5. Гладенко В.М. Позиції кандидатів у президенти 2010 р. щодо євроатлантичної та європейської інтеграції. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Міжнародні відносини*. 2012. № 20. С. 102–107.

6. Дерев'янко С.М. Конституційний інститут референдуму у передвиборних програмах кандидатів на пост Президента України. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2010. Вип. 23. С. 61–72.

7. Кондратенко Н.В. Принципи текстотворення політичної програми як мовленнєвого жанру політичного дискурсу. *Записки з українського мовознавства*. 2017. Вип. 24(2). С. 124–131.

8. Костенко Г.Ф. Передвиборні програми в Україні: аспект національної безпеки. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2008. Вип. 14. С. 140–144.

9. Підкова І. Президентські вибори 1991 р. в Україні: порівняльний аналіз передвиборчих програм кандидатів. *Вісник Прикарпатського університету. Історія.* 2011. Вип. 20. С. 246–254.

10. Berry F. S., Berry W. D. Innovation and Diusion Models in Policy Research. *Theories of the policy process*. Routledge, 2018. P. 263–308.

11. Diercks G., Larsen H., Steward F. Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy paradigm. *Research Policy*. 2019. Т. 48. № 4. С. 880–894.

12. Karo E., Kattel R. Innovation and the state: towards an evolutionary theory of policy capacity. *Policy Capacity and Governance*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018. С. 123–150.

13. Torfing J. Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*. 2019. Т. 21. № 1. P. 1–11.

14. Brogna V. Governing through goals: Sustainable Development Goals as governance innovation. *International Affairs*. 2018. Т. 94. С. 441.

15. Friberg T., Englander M. Taking Policy for Granted in the Context of Scientific Innovation. *International Journal of Qualitative Methods*. 2019. Т. 18. С. 1–7.

16. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 36. Стаття 266.

17. Знаменський І.О. Сучасні підходи до визначення сутності інновацій. *Матеріали Інтернет-конференції «Наука в інформаційному просторі», 15-16 жовтня 2008 р.* Дніпропетровськ : ПДАБА, 2008. С. 34–37.

18. Єрмолаєва В.В. Теоретичні основи дослідження інновацій / В.В. Єрмолаєва. *Вісн. нац. ун-ту «Львів. політехніка». Пробл. економіки та упр*. 2010. № 683. С. 268–273.

19. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5. 736 с.

20. Ворона П. Передвиборчі програми політичних партій: сучасний етап розвитку громадянського суспільства. *Актуальні проблеми державного управління.* 2008. № 2. С. 33–42.

21. Постанова Вищого адміністративного суду України від 21/07.2011, № П/9991/367/11. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/17313305.

22. Doran G. T. There'sa SMART way to write management's goals and objectives. *Management review*. 1981. Т. 70. № 11. С. 35–36.

23. Hersey P., Blanchard K. H., Johnson D. E. Management of organizational behavior. Upper Saddle River, NJ : Prentice hall, 2007. Т. 9.

24. Кандидати на пост Президента України. *Центральна виборча комісії України. Вибори президента України 2019*. URL : https://cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp003pt001f01=719.html.

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ: МІЖ ЦИВІЛІЗАЦІЙНИМИ ЦІННОСТЯМИ ТА НАЦІОНАЛЬНИМИ ВИКЛИКАМИ

DEVELOPMENT OF SOCIAL TOURISM IN UKRAINE: BETWEEN CIVILIZATIONAL VALUES AND NATIONAL CHALLENGES

УДК 352.338.486: 130.1(477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-6

Гаврилюк А.М.
к. наук з держ. упр., доцент,
доцент кафедри готельно-ресторанного та туристичного бізнесу
Київський національний університет культури та мистецтв

У статті проведено аналіз правової бази Всесвітньої туристичної організації щодо пріоритетності розвитку соціального туризму. Наведено міжнародний досвід застосування моделей державної підтримки соціального туризму. Схарактеризовано проблемні аспекти його впровадження в Україні. Виокремлено перспективні напрями реалізації державної політики розвитку соціального туризму через застосування правового та економічного механізмів. Зроблено акцент на необхідність використання інструментарію соціального маркетингу в туризмі.
Ключові слова: *сфера туризму, соціальний туризм, державна політика розвитку соціального туризму.*

В статье проведен анализ правовой базы Всемирной туристической организации о важности развития социального туризма. Приведен международный опыт применения моделей государственной поддержки социального туризма. Охарактеризованы проблемные аспекты его внедрения в Украине. Выделены перспективные направления реализации государственной политики развития социального туризма через применение правового и экономического механизмов. Сделан акцент на важность использования инструментария социального маркетинга в туризме.
Ключевые слова: *сфера туризма, социальный туризм, государственная политика развития социального туризма.*

The article analyzes the legal framework of the World Tourism Organization regarding the importance of the development of social tourism. The international experience of using the models of state support of social tourism is presented. The problem aspects of its implementation in Ukraine are described. The perspective directions of realization of the state policy of development of social tourism through application of legal and economic mechanisms are singled out. The emphasis is placed on the need to use social marketing tools in tourism.
Key words: *tourism, social tourism, state policy of social tourism development.*

Постановка проблеми. Початок XXI ст. ознаменувався зростанням кількості подорожей по всьому світу. Щороку збільшується частка громадян, які реалізують своє право на відпочинок, оздоровлення, пізнання інших країн та традицій, встановлення кроскультурних взаємин тощо.

За підсумками 2018 р. Всесвітньою туристичною організацією (далі – ЮНВТО) зафіксовано 1,4 млрд міжнародних туристичних прибуттів по всьому світу. Це на 6% більше, ніж у 2017 р. і є результатом випередження прогнозу на 2020 р., що був озвучений ЮНВТО у 2010 р. [11]. Причинами стрімкого розвитку індустрії туризму стали глобальні зміни, які пов'язані з технологічними нововведеннями, застосуванням нових бізнес-моделей управління розвитком сфери туризму, лібералізацією візового режиму, економічним зростанням туристичних регіонів та іншим. Отож, цілком очевидно, що світом шириться революція подорожей, свідками якої ми всі є.

А чи охоплено туризмом категорії осіб з відповідним соціальним статусом у світі та Україні, які: є інвалідами (за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я серед них 15% всього населення, тобто 1 млрд осіб); належать до громадян, що потребують спеціальних заходів підтримки їх життєдіяльності залежно від віку, стану здоров'я, інших ознак?

Міжнародний досвід засвідчує, що значна кількість держав виробила та успішно застосовує державну політику підтримки соціально вразливих верств населення, використовуючи на цім, засоби туризму. Це, зокрема, сприяє формуванню та розвитку такого виду туризму як соціальний, що фінансується із ресурсів, які спрямовані на соціальні потреби та субсидування як державними, так і недержавними фондами чи благодійними організаціями.

Для ЮНВТО «доступність у наданні туристичних послуг є ключовою передумовою політики сталого розвитку територій, ринковою можливістю та стратегічним бізнес-ресурсом» [9]. На цьому наголосив Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй Гі Мун ще у 2016 р.

Чи проводить Українська держава як член міжнародної туристичної організації політику щодо підтримки та розвитку соціаль-

ного туризму ? Це питання і виносимо в центр уваги нашого дослідження. А наразі можемо коротко сказати, що з боку значної кількості управлінських інституцій така політика характеризується несистемністю, слабким залученням фінансових, інтелектуальних та маркетингових ресурсів державного та приватного секторів і більше проявляється через доброчинні ініціативи громадянського суспільства. Тому перед Українською державою як членом ЮНВТО стоїть виклик щодо створення належних умов для перспектив розвитку соціального туризму з урахуванням цивілізаційних цінностей, національних викликів та інтересів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Суспільний запит на дослідження та пошук державних інструментів підтримки соціального туризму значно зріс останніми роками серед вітчизняних та закордонних вчених і практиків. Така потреба виникла в Україні через підвищення інтересу до подорожей серед представників різних соціальних груп, які демонструють стирання відмінностей у можливостях організації їх відпочинку, освіти, підвищення рівня життя, формування культурних цінностей, особливо в середині країни.

Вітчизняні науковці М. Кляп та Ф. Шандор здійснили ґрунтовне дослідження соціального феномену туризму через призму його класифікаційних ознак, вивчивши туристичну діяльність та туристичну поведінку індивідів, груп та організацій, соціальних систем та соціального інституту туризму. Дослідники виокремили значну кількість різновидів туризму, серед яких за принципом оплати та організацією продажів, чільне місце посідає соціальний туризм. Його метою є не отримання прибутку, а підтримка людей з низьким рівнем доходу для реалізації їх соціальних прав на відпочинок, оздоровлення, освіту тощо. Вчені стверджують, що соціальний туризм може субсидуватися як із бюджетних ресурсів, так із джерел позабюджетного фінансування [1].

На думку вітчизняного дослідника О. Колотухи, головною метою соціального туризму є подорожі та відпочинок соціально вразливих верств населення для відновлення їх працездатності, фізичних і моральних сил. Науковець приділяє значну увагу вивченню та аналізу сучасного стану соціального туризму в Україні, розробляє соціально-географічну модель функціонування та розвитку цього сегмента у вітчизняній сфері туризму, дискутує щодо виокремлення різновидів соціального туризму, виробляє інструментарій державного регулювання соціального туризму в Україні.

Вчений представляє авторське бачення перспектив розвитку соціального туризму в Україні через реалізацію низки заходів економіко-правового спрямування (внесення змін до чинного законодавства щодо визначення джерел фінансування та матеріальної підтримки соціального туризму, які можуть бути отримані в результаті туристичної та іншої діяльності закладів соціального туризму, платежів у вигляді соціальної туристської ренти, добровільних внесків юридичних та фізичних осіб, зокрема, іноземних, на підтримку соціального туризму) [2].

Варто звернути увагу й на дослідження Л. Нохріної, яка досить системно підходить до характеристики соціального туризму, виокремлюючи на цім категорії громадян, у яких є попит на соціальне туристичне забезпечення; вказує на бюджетні джерела фінансування та необхідність розробки локальних програм розвитку; визначає соціальну необхідність ресурсного забезпечення зайнятості населення території; акцентує увагу на важливість формування позитивного іміджу та механізму популяризації туристичної дестинації, де реалізується соціальний туризм [13].

Однак, попри значну зацікавленість з боку вітчизняних науковців різних галузей знань вище окресленими дослідницькими питаннями, досі не маємо праць, в яких би висвітлювалися проблеми щодо використання принципово важливих механізмів реалізації державної політики розвитку соціального туризму в Україні в сучасних умовах.

З огляду на це, **мета статті** полягає в аналізі міжнародного досвіду державної політики у сфері соціального туризму та виробленні практичного інструментарію його застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Активний розвиток міжнародного туризму засвідчує про глобальне поширення ідеї доступної універсальності, яка є стратегічною ринковою можливістю і пріоритетом для відповідальної політики сталого туризму та стратегій розвитку бізнесу. На цьому наголошують у штаб-квартирі ООН та ЮНВТО. Доступність в туризмі є свідченням зацікавленості з боку держави всіма учасниками туристичних процесів, адже кожен громадянин не повинен втрачати можливості «насолоджуватися незабутнім досвідом подорожей» [9; 10]. Тому правове поле цього виду туризму має чіткий інструментарій застосування.

Загальна декларація прав людини (1948 р.) проголошує для кожної людини як члена суспільства право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримки її гідності та вільного розвитку прав у економічній, соціальній і культурній галузях з допомо-

гою національних зусиль і міжнародного співробітництва відповідно до наявних ресурсів кожної держави (ст. 22); права на відпочинок та дозвілля для кожного громадянина, незалежно від місця проживання (ст. 24) [4, с. 43].

Реалізація цих прав зобов'язує держави, як зазначається у Манільській декларації зі світового туризму (1980 р.), до розвитку соціального туризму, який характеризується як ціль, до якої суспільство повинно прагнути в інтересах малозабезпечених громадян задля використання ними права на відпочинок та свободу пересування. Окрім того, сучасний туризм набув ознак соціальної рівності, взаєморозуміння між народами та культурно-духовного розвитку особистості. Тому, державні інституції зобов'язані брати участь в його розвитку, визначаючи основні напрями, пов'язані з відповідними капіталовкладеннями (пункти: 4, 10, 14) [4, с. 54–55].

В Документі Акапулько (1982 р.), який вироблено за результатами проведення засідання ЮНВТО в Манілі, підкреслюється важливість надання державами – учасниками світового туристичного простору – права на подорожі та відпочинок для всіх категорій громадян як «право людини на щастя і можливість використання вільного часу для проведення відпусток» [4, с. 59]. Окрім того, держави зобов'язані надавати доступ до знань та практики туризму через активну рекламну та просвітницько-пропагандистську діяльність і доступ до внутрішнього туризму. Пізнаючи свою країну, людина готується до пізнання всього світу. У зв'язку з цим, держави зобов'язані більше турбуватися про соціальну, виховну та пізнавальну рентабельність внутрішнього туризму [4, с. 60].

В Монреальській декларації «До гуманного та соціального бачення туризму» (1996 р.) визначено соціальний туризм перспективою, яка є двигуном економічного розвитку, «дизайнером суспільства», складником землекористування, «високим ідеалом і захисним щитом проблем дискримінації та інтеграції», партнером глобальних програм розвитку. В документі соціальний туризм розуміється як підвищене «почуття солідарності та братства та джерело надії для багатьох людей у світі, у яких донині немає часу для відпочинку» [4, с. 80–84].

До учасників соціального туризму, згідно зі ст. 13, може належати будь-яка туристична організація (асоціація, кооператив, спілка взаємодопомоги, фонд, конфедерація, неприбуткова організація, компанія тощо), яка у своїй діяльності та в статуті чітко визначає завдання соціального характеру та має на меті забезпечувати доступність подорожей та туризму для максимальної кількості людей. У декларації визначено, що державам варто обстоювати права людей на задоволення їх особистісних потреб засобами соціального туризму через надання можливостей для подорожей та відпочинку.

Серед пріоритетних напрямів діяльності держав Монреальська декларація визначає: конкретизацію цілей та завдань соціальної політики у сфері туризму, створення належної інфраструктури, забезпечення системи підтримки малозабезпечених прошарків населення, підготовку кадрів, інформаційну роботу тощо. Реалізуючи поетапно різні соціальні ініціативи, держава виступає ефективним дизайнером суспільства. Саме соціальний туризм здатен об'єднувати людей різного віку, статусу, можливостей. У ст. 5 визначаються чинники, що впливають на економічне процвітання територій, для яких характерні солідарність та соціальна політика [4, с. 82].

Задовго до того як міжнародні організації взяли на озброєння концепцію сталого розвитку її запропонував соціальний туризм у таких цілях: гармонійне поєднання розвитку туризму з охороною довкілля та повагою до локальних меншин; передача нових ресурсів у депресивні регіони; сприяння розвитку, який не вичерпує ресурси; забезпечення місцевих видів економічного, соціального та культурного характеру. Отже, соціальний туризм впливає й на виховні процеси через підвищення поінформованості та свідомості місцевого населення і туристів.

У Манільській декларації по соціальному впливу туризму (1997 р.) визначається позитивний розвиток його через: активізацію дій місцевих громад щодо планування, реалізацію та конкретизацію державної політики у сфері туризму, розробку проектів і програм розвитку туризму; сприяння зайнятості населення; популяризацію місцевих історико-культурних та духовних цінностей, залучення соціально активних громадян (молодь, жінки, інші категорії населення) до реалізації завдань розвитку території тощо [4, с. 85].

Зокрема, Глобальний етичний кодекс туризму (1999 р.) резюмує попередні міжнародні директиви та підкреслює необхідність стимулювання державою соціального туризму, який сприяє широкому доступу населення до відпочинку та оздоровлення [4, с. 89–97].

На жаль, правове поле вітчизняного туризму не містить положень про соціальний туризм як чітко виокремлений різновид та засіб реалізації конституційних прав громадян, незалежно від соціального статусу [12]. Хоча в Законі України «Про туризм» (далі –

Закон про туризм) визначено загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики у сфері туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я на безпечне для життя та здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав під час здійснення туристичних подорожей [7].

У ст. 6 Закону про туризм визначено основні пріоритетні напрями державної політики в галузі туризму, однією з яких є «забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, осіб з інвалідністю та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг щодо цих категорій осіб». В ст. 4 цього закону маємо прописані види туризму, які класифікуються відповідно до соціальних груп учасників туристичного руху: дитячий, молодіжний, сімейний, для осіб похилого віку, для інвалідів [7]. Проте, чіткого виокремлення соціального виду туризму не зроблено.

Залишаються не визначеними соціально орієнтовані засади цього напряму і в Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року (2017 р.) (далі – Стратегія розвитку туризму та курортів) [6], хоча в попередній Стратегії розвитку туризму і курортів (2008 р.) було зроблено акцент на необхідність розробки механізму державної підтримки впровадження туристичного продукту соціального характеру.

Ці та інші обставини правового характеру сприяли активізації дій з боку органів законодавчої та виконавчої влади в останні роки. Зокрема, в Проекті Закону про туризм, розробленого Комітетом Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму (2018 р.) (далі – Проект Закону про туризм від Комітету) виокремлено підвиди соціального туризму – «для осіб з інвалідністю (інклюзивний)» та «для малозабезпечених громадян». Отож, соціальний вид туризму в цьому документі класифікується різновидом туризму за джерелами фінансування [9].

В Проекті Закону України «Про туризм» від Департаменту туризму та курортів Міністерства економічного розвитку та торгівлі України (2018 р.) (далі – Проект Закону про туризм від Департаменту) виокремлюється ще й такий підвид туризму як «для осіб середнього віку» [8].

На поточний момент маємо два проекти Закону України «Про туризм» від органу законодавчої та виконавчої влади, в яких демонструється бажання висвітлити питання підтримки соціального туризму.

Зокрема, у ст. 4. «Види туризму» Проекту Закону про туризм від Департаменту цей виду туризму розглядається як такий, що «оплачується повністю або частково використовуючи бюджетні кошти та/або кошти цільових фондів, які виділяються в установленому порядку на соціальні потреби, а також коштів юридичних осіб, спрямованих на оплату санаторно-курортного і туристичного обслуговування своїх працівників та членів їх сімей, а також коштом соціальних пільг і підтримки громадян певної категорії» [7].

Представлений перелік демонструє намагання державних інституцій упорядкувати правове поле соціального туризму та вивести його в низку перспективних. Проте, ініціація внесення змін та доповнень до чинної нормативно-правової бази вказує, поки що, на відсутність системної взаємодії між законодавчою та виконавчою гілками влади та потребу в налагодженні співпраці в цьому питанні.

За кордоном давно використовуються різні моделі державної підтримки та розвитку соціального туризму. Перша з них – ліберальна, що передбачає субсидування соціального туризму із державного бюджету. Вона характерна для європейських англомовних країн і створює умови свободи вибору для користувачів туристичних послуг.

Для скандинавських країн та Фінляндії характерний соціал-демократичний тип соціального туризму. Особливості функціонування цієї моделі визначає держава як основний розпорядник коштів для надання допомоги малозабезпеченим і звільняє приватні підприємства від виробничих витрат на рекламу туристичного продукту, розвиток туристичної інфраструктури тощо.

У Німеччині досить активно застосовується соціально-ринкова модель підтримки соціального туризму коштом обов'язкових відрахувань із заробітної плати. Вона охоплює всіх громадян країни, які здійснюють відрахування до державної скарбниці своїх особистих коштів, які потім використовуються для реалізації туристичних послуг. Цей тип підтримки соціального туризму в державі характерний також і для Японії.

Досить популярною в Західній Європі є система взаємодії держави з приватними структурами, які забезпечують надання соціальних послуг в туризмі. До прикладу, у Швейцарії є комерційна система відпускних чеків. У такий спосіб було впроваджено механізм застосування адресного платіжного розрахунку, який дозволяв надавати допомогу туристам залежно від їх соціального статусу. У період відпусток вони передаються підпри-

ємствам, що надають туристичні послуги співвітчизникам, які подорожують всередині країни та за кордоном. Характерною особливістю швейцарської каси подорожей є передача чеків навіть іноземним туристам, які потім надаються туристичним підприємствам.

У Франції дії держави відповідають цілям соціальної політики у сфері туризму. Система відпускних чеків, загальний фонд яких спрямовується не просто на подорожі соціально вразливих верств населення, а навіть на модернізацію туристичних об'єктів соціального призначення, використовується і на проведення заходів соціального спрямування.

Підтримка соціального туризму в Іспанії повністю субсидується Міністерством праці та соціальних справ. Така практика використовується з початку 80-х років XX ст. і спрямовується на встановлення системи знижок на поїздки для пенсіонерів через ручне регулювання. З 2005 р. в країні запрацював новий механізм підтримки соціального туризму для непрацюючих пенсіонерів.

Чи реальним в нинішніх умовах в Україні є впровадження однієї з моделей державної підтримки соціального туризму? Наразі маємо тільки поодинокі дії з боку держави. Пов'язані вони із застосуванням програмно-цільового підходу до розвитку сфери туризму лише в окремих областях.

Аналіз програм розвитку туризму загалом у країні вказує на те, що фінансування та підтримка соціального туризму передбачена лише в програмі розвитку туризму та курортів Миколаївщини, та виділено, для людей з особливими потребами, в програмах Івано-Франківської, Закарпатської, Житомирської, Харківської, Чернівецької областей та планах заходів з їх реалізації в Луганській області [3].

Отже, говорити про те, що в Україні застосовується одна з апробованих у світі моделей розвитку соціального туризму, зарано. Однак помітними стають тенденції щодо дотримання принципів: створення умов для реалізації конституційних прав кожного громадянина держави шляхом залучення до сфери туризму людей з найнижчим рівнем доходів; субсидування туризму для малозабезпечених; активна участь державних та громадських інституцій в підтримці та розвитку соціального туризму [13, с. 147].

В європейських країнах здійснюється державне регулювання соціального туризму безпосередньо через інституціональні механізми, надаючи це право міністерствам туризму та національним туристичним організаціям. Інструментарій такої взаємодії проявляються через управління попитом та доходами, пропозиціями та цінами. Для такого управління держава використовує маркетинг зі всіма його засобами, що і формує середовище потенційних клієнтів із числа соціально вразливих верств населення. Згідно з рекомендаціями ЮНВТО ці заходи повинні бути спрямовані на створення якісного іміджу держави, її привабливих символічних характеристик.

На жаль, в Україні спостерігаємо наразі лише поодинокі спроби унормувати правове поле соціального туризму. Заслуговує на увагу ініціатива розробки та громадського обговорення Проекту Закону про туризм від Департаменту, яка стосується введення до наукового обігу поняття «соціальний туризм», про що писали вище.

З огляду на це, бачимо що можливим є варіант реалізації заходів державного маркетингу, який буде спрямований на соціальні проекти, що можуть розроблятися та втілюватися групою зацікавлених стейкхолдерів, серед яких і органи місцевого управління, бізнес-структури, громадськість, заклади соціокультурного сектору тощо. Вони можуть зосереджуватися на координацію зусиль, які б формували та створювали потенційні точки зростання соціального туризму. Відповідні дії необхідно розпочинати з виявом об'єктів, які здатні приймати групи «соціальних» екскурсантів.

Заохотити бізнес підтримувати та реалізовувати засоби соціального туризму нелегко, адже інструменти примусу тут є недоречними. Тому важливо розробити та застосовувати інструментарій публічно-приватного партнерства, в основі якого переважатимуть європейські цінності.

Висновки. Отже, огляд міжнародного досвіду запровадження практик соціального туризму та українські реалії його адаптації засвідчують, що цей напрям діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого управління всіх рівнів та бізнесу не реалізується наразі як перспективний. Проте, в Україні покладено початок офіційного декларування основних переваг соціального туризму як інструменту реалізації державної політики у цій сфері, що здатен вибудовуватися на цивілізаційних принципах доступності, сталості, збалансованого розвитку. Однак наявні реалії поки що створюють середовище національних викликів, які можна подолати через актуалізацію та впровадження правового механізму державного регулювання, який би законодавчо закріпив сутність соціального туризму та його різновиди. На рівні держави має бути вироблений економічний механізм стимулів для бізнес-підприємств сфери туризму, які в ринкових умовах змо-

жуть утримувати конкурентні переваги туристичного продукту соціального спрямування поряд з іншими туристичними послугами. І як наслідок, важливим має стати активне застосування інструментарію соціального маркетингу для розповсюдження суспільно важливої туристичної інформації, що сприятиме внутрішньодержавній інтеграції та поширенню на локальних рівнях унікальних практик міжнародного досвіду впровадження соціального туризму в Україні. Саме ці аспекти й визначатимуть перспективи подальших наукових розвідок.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кляп М.П., Шандор Ф.Ф. Сучасні різновиди туризму : навч. посіб. Київ : Знання, 2011. 334 с.
2. Колотуха О.В. Соціальний туризм в Україні : проблеми та перспективи розвитку. *Культура народов Причерноморья*. 2009. № 176. С. 125–127.
3. Місцеві органи влади. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/catalog (дата звернення 25.05.2019).
4. Правове регулювання туристичної діяльності в Україні / за заг. ред. В.К. Федорченка. Київ : Юрінком ІНТЕР, 2002. 640 с.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань туризму : Проект Закону України. URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang2c649445e716&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivUkrainiZPitanTurizmu (дата звернення 25.05.2019).
6. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80 (дата звернення 25.05.2019).
7. Про туризм : Закон України від 15 вересня 1995 р., зі змінами та доповненнями. URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2% D1%80 (дата звернення 25.05.2019).
8. Про туризм : Проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення державної політики у сфері туризму. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63927 (дата звернення 25.05.2019).
9. Туризм для всіх – сприяння універсальної доступності. Послання Генерального Секретаря ООН Пан Гі Муна. URL: http://wtd.unwto.org/content/official-messages-world-tourism-day-0 (дата звернення 25.05.2019).
10. Туризм для всіх! Послання Генерального секретаря ЮНВТО Талеба Ріфаї. URL: http://wtd.unwto.org/content/official-messages-world-tourism-day-0 (дата звернення 25.05.2019).
11. 2018 : International tourist arrivals worldwide reach 1.4 billion two years ahead of forecasts. URL: http://tourlib.net/wto/UNWTO_Barometer_2019_01.pdf (дата звернення 25.05.2019).
12. Havryliuk A. M. State regional policy of the use of varietie soft tourism in Ukraine as a tool for development of the territory. *Nauka i Studia*. 2018. №. 12 (192). P. 70–78.
13. Nohrina L.A. Zbiorra portov naukovych Konferencii Miedzynarodowei Naukowo-Praktycznei. *Economy. Zarzadzanie. Osiagniecia naukowe, rozwoi, propozycie* (Warszawa, 29-30.09.2016). Warszawa : Diamond trading tour, 2016. P. 32–34.

НОРМИ Й ЦІННОСТІ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ (ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ) ОСВІТИ ЯК СКЛАДНИКИ МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ В ГАЛУЗІ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

NORMS AND VALUES OF VOCATIONAL (VOCATION AND TECHNICAL) TRAINING SYSTEM AS COMPONENTS OF RESEARCH METHODOLOGY IN STATE MANAGEMENT SCIENCE

УДК 354:378.11
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-7

Грень Л.М.
к. пед. наук, доцент,
провідний науковий співробітник
наукового відділу з проблем
державної безпеки
Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету цивільного
захисту України

У статті розкрито зміст таких основних детермінант методології дослідження в галузі науки «Державне управління», як норми та цінності системи професійної (професійно-технічної) освіти. Доведено, що постійне оновлення нормативно-правового забезпечення в професійній (професійно-технічній) освіті України та розуміння її як соціальної цінності створює умови для якісної підготовки кваліфікованих робітників, сприяє підвищенню конкурентоспроможності професійної (професійно-технічної) освіти на ринку праці, інтеграції держави у світовий освітній простір.

Ключові слова: *державне управління, методологія дослідження, норми та цінності системи професійної (професійно-технічної) освіти.*

В статье раскрыто содержание таких основных детерминант методологии исследования в области науки «Государственное управление», как нормы и ценности системы профессионального (профессионально-технического) образования. Доказано, что постоянное обновление нормативно-правового обеспечения в профессиональном (профессионально-техническом) образовании Украины и понимание его как социальной ценности создает условия для качественной подготовки квалифицированных рабочих, способствует повышению конкурентоспособности профессионального (профессионально-технического) образования на рынке труда, интеграции государства в мировое образовательное пространство.

Ключевые слова: *государственное управление, методология исследования, нормы и ценности системы профессионального (профессионально-технического) образования.*

The article discloses the content of such basic research methodology determinants in state management science as norms and values of vocational (vocation and technical) training system. It has been proved that constant renovation of normative and legal support in vocational (vocation and technical) training of Ukraine and understanding it as a social value creates conditions for quality training of professional employees, enhances competitiveness raising of vocational (vocation and technical) training in the labor market, and integrating the state into the world education environment.

Key words*: state management, research methodology, norms and values of vocational (vocation and technical) training vocational (vocation and technical) training system.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. У липні-серпні 2017 р. під егідою Центру «Нова Європа» спільно з GfK Ukraine за підтримки Фонду імені Фрідріха Еберта проведено всеукраїнське опитування «Українське «покоління Z»: цінності та орієнтири». Вибірка налічувала 2 000 респондентів віком від 14 до 29 років. Відповідно до результатів дослідження серед найбільших страхів молодих українців – соціальна несправедливість і безробіття (32%). Більшість молоді (72%) не планує емігрувати з України. Крім того, така ж кількість молодого населення переконана, що через 10 років вони житимуть в Україні краще, ніж сьогодні, як і українське суспільство загалом [1]. Покращенню життєвого рівня нації сприятиме державне управління розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти, адже створення в Україні сучасної високоефективної системи освіти є однією з найважливіших умов конкурентоздатності держави на світовому ринку. Ключове місце в цьому процесі має бути відведено саме професійно-технічній освіті та забезпеченню її інноваційного розвитку відповідно до запитів суспільства й промислово-інноваційного розвитку економіки, інтеграції держави у світовий освітній простір [2, с. 6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика змісту та практики використання механізмів державного управління освітою знаходить своє відображення в наукових роботах таких вітчизняних учених: С. Домбровської, В. Лугового, В. Мороза, Н. Ничкало, В. Огаренка, Л. Пуховської та інших.

Питанням теоретико-методологічних досліджень функціонування й розвитку професійної (професійно-технічної) освіти в Україні присвячено роботи В. Молодиченка (визначив ключові стратегічні пріоритети розвитку української системи освіти; довів, що освіта є могутнім фактором розвитку духовної культури української політичної нації, дієвим механізмом формування та поширення глобальних цінностей, формує пріоритети розвитку держави) [3]; А. Шевчука (розробив новий напрям теоретико-методологічних досліджень формування й розвитку регіональних освітніх систем, що є внеском у регіональну економіку у сфері вдосконалення

понятійно-термінологічного апарату, сформованого автором теоретичного підґрунтя, обґрунтованих моделей практичної реалізації такого формування й розвитку з урахуванням завдань упровадження інновацій у регіональні освітні системи в контексті побудови інформаційного суспільства) [4]; Л. Короткової, Г. Лук'яненко, Л. Лук'янової, С. Мельник, І. Савченко (проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід розроблення професійних стандартів, висвітлено концептуальні підходи до створення професійних стандартів як основи стандартів професійно-технічної освіти) [5] та інших учених.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання теоретико-методологічних досліджень функціонування й розвитку професійної (професійно-технічної) освіти в Україні, незважаючи на високий рівень свого напрацювання, потребують подальших наукових пошуків. Обґрунтування методології дослідження державного управління для професійної (професійно-технічної) освіти здійснено в попередній публікації [6], тому ця стаття є її логічним продовженням.

Мета статті – визначити норми щодо участі держави в розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти, з'ясувати зміст основних цінностей державно-управлінського впливу на її формування та розвиток.

Виклад основного матеріалу. Теоретико-методологічне підґрунтя державного управління розвитком системи професійно-технічної освіти (далі – ПТО) розкривається через з'ясування змісту основних складників (категорій, принципів, норм, цінностей, методів, способів і парадигм). У попередній публікації акцентовано на таких основних детермінантах, як категорії й принципи. У межах цієї публікації вважаємо за доцільне зосередити увагу на нормах і цінностях як одних з основних детермінант змісту системи ПТО.

Державне управління виступає як нормативно-правова система, що регулює керівництво державою, його діяльність і вплив на суспільство [7, с. 12]. Нормативно-правове забезпечення освіти в Україні регулюють Конституція України, Закон України «Про освіту», Закон України «Про професійну (професійно-технічну) освіту», укази Президента України, постанови, накази, розпорядження Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, нормативні акти місцевих державних адміністрацій, органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Мета цих документів – підвищення конкурентоспроможності професійної освіти на ринку праці, створення умов для якісної підготовки кваліфікованих робітників [4, с. 246].

У статті 53 Конституції України проголошено: «Кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам» [8].

Стаття 3 «Право на освіту» Закону України «Про освіту» гарантує кожному право на якісну та доступну освіту, рівні умови доступу до освіти, законодавець визначає реалізацію права особи на освіту шляхом її здобуття на різних рівнях освіти, у різних формах і різних видів, у тому числі «шляхом здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих» [9].

Закон України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування й розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти, створення умов для професійної самореалізації особистості та забезпечення потреб суспільства й держави у кваліфікованих робітниках [10]. Закон покликаний вирішити цілу низку проблем, що накопичилися впродовж останніх десятиліть у системі підготовки кваліфікованих кадрів, визначити стратегію розвитку професійної освіти. Серед новацій основними є такі: розширення автономії професійних навчальних закладів; створення нових типів навчальних закладів, що дасть змогу перетворити наявні вузькопрофільні професійно-технічні навчальні заклади на багатопрофільні; розширення можливостей державно-приватного партнерства у сфері професійної освіти, що передбачає створення сучасних навчально-практичних центрів галузевого спрямування, упровадження інноваційних виробничих технологій та запровадження спільних програм фінансування підготовки кадрів; створення незалежних установ оцінювання та забезпечення якості професійної освіти; створення умов для участі роботодавців в оновленні змісту освіти, модернізації матеріально-технічної бази закладів професійної освіти.

Завданням Концепції розвитку професійно-технічної освіти на 2010–2020 роки [11] є підняття розвитку освіти на якісно новий рівень, сприяння подальшому розвитку професійно-технічної освіти України. Проте акту-

альними й сьогодні залишаються проблеми, указані в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, а саме:

– недостатня відповідність освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці;

– недостатня орієнтованість структури й змісту професійно-технічної, вищої та післядипломної освіти на потреби ринку праці та сучасні економічні виклики;

– недосконалість системи національного моніторингу та оцінювання якості освіти;

– повільне здійснення гуманізації, екологізації та інформатизації системи освіти, упровадження в навчально-виховний процес інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій;

– низький рівень фінансово-економічного, матеріально-технічного, навчально-методичного та інформаційного забезпечення навчальних закладів;

– слабка мотивація суспільства та бізнесу до інвестування освіти [12].

У таблиці 1 ми наводимо перелік актуальних нормативно-правових документів, зміст яких регламентує функціонування та розвиток системи професійної (професійно-технічної) освіти [13, с. 115].

Детермінантами змісту методології дослідження в галузі науки «Державне управління» є також цінності системи ПТО, а саме: відтворювання, нарощування інтелектуального, духовного й економічного потенціалу суспільства; створення умов для розвитку особистості та творчої самореалізації кожного громадянина України; виховання покоління людей, здатних ефективно працювати й навчатися протягом життя, оберігати та примножувати цінності національної культури й громадянського суспільства, розвивати та зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну й правову державу

Таблиця 1

Нормативно-правова база професійної (професійно-технічної) освіти України (квітень 2011 р. – вересень 2018 р.)

№	Закони, постанови, накази, розпорядження
1	Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII
2	Закон України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» від 10 лютого 1998 р. № 3/98-ВР.
3	Державна цільова програма розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 495
4	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій» від 23 листопада 2011 р. № 1341
5	Наказ Міністерства освіти і науки України «Про систему рейтингового оцінювання діяльності професійно-технічних навчальних закладів у 2011/2012 навчальному році» від 30 грудня 2011 р. № 1593
6	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 15 квітня 2013 р. № 306
7	Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Типової базисної структури навчальних планів для здійснення професійно-технічного навчання, перепідготовки або підвищення кваліфікації за робітничими професіями» від 22 липня 2011 р. № 862
8	Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Типових правил прийому до професійно-технічних навчальних закладів України» від 14 травня 2013 р. № 499
9	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження професійних стандартів» від 31 травня 2017 р. № 373
10	(повторюється з попереднім)
11	Постанова Кабінету Міністрів України «Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2016 році» від 6 липня 2016 р. № 408
12	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку професій загальнодержавного значення, підготовка за якими здійснюється за кошти державного бюджету» від 16 листопада 2016 р. № 818
13	Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів із впровадження Національної рамки кваліфікацій на 2016–2020 роки» від 14 грудня 2016 р. № 1077-р
14	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підготовки кадрів у професійно-технічних навчальних закладах за професіями загальнодержавного значення» від 12 липня 2017 р. № 505
15	Проект закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» від 20 вересня 2018 р.

як невід'ємний складник європейської та світової спільноти.

Під поняттям «цінності» в етиці розуміють «предмети або явища, що мають значення для практики життя, те, що задовольняє потреби й інтереси людини» [14, с. 154]. На переконання авторського колективу на чолі з К. Ващенком, ціннісні чинники виражаються насамперед у визнанні в українському суспільстві високої цінності ідеї держави, прагненні гуманізувати це суспільство, пристосувати до ідеалів, що спираються на ефективність і справедливість, узгодити з національними потребами [7, с. 9–10].

На думку А. Шевчука, узагальнене вивчення взаємної детермінації цінностей та освіти можна розглядати в розрізі таких базових підходів:

1) розуміння освіти як соціальної цінності, у контексті чого важливо виокремлювати цінності знань, здобуття відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня, підвищення кваліфікації, безперервного навчання тощо;

2) ролі освіти в забезпеченні так званої духовно-інформаційної мобільності населення, зокрема між різними поколіннями;

3) взаємного факторного впливу ціннісних орієнтацій та освіти, що передбачає детермінацію дійсної системи цінностей освітнього середовища та водночас потужну роль освіти у формуванні ціннісних орієнтацій цілих поколінь [4, с. 332].

Далі А. Шевчук зазначає: «Належний рівень цінностей освіти дає змогу забезпечити низку переваг для соціально-економічного розвитку регіонів. Такі переваги формуються в економічній, соціальній, культурній, духовній та управлінській площинах» [4, с. 333].

На переконання В. Молодиченка, ключовими стратегічними пріоритетами розвитку української системи освіти є побудова національної системи освіти на засадах формування освіченої творчої особистості та забезпечення пріоритетного розвитку людини; функціонування та реформування вітчизняної освітньої системи на основі принципів гуманізму, демократії, пріоритетності загальнолюдських і гуманістичних духовних цінностей; забезпечення достатньої ціннісної та знаннєвої відкритості вітчизняної системи освіти для систем освіти інших країн з одночасним досягненням високого якісного рівня прогресивних національних систем освіти [3, с. 92–94].

Висновки. Здійснений аналіз норм щодо участі держави в розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти та з'ясування змісту основних цінностей державно-управлінського впливу на її формування й розвиток нижче дав змогу зробити такі висновки.

По-перше, рівень нормативно-правового забезпечення професійно-технічної освіти потребує подальшого вдосконалення національного моніторингу та оцінювання її якості, інформатизації системи освіти, упровадження в навчально-виховний процес інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій; створення умов для участі роботодавців в оновленні змісту освіти, модернізації матеріально-технічної бази закладів професійної освіти.

По-друге, державно-управлінський вплив на розвиток системи професійно-технічної освіти сприяє розкриттю інтелектуального, духовного та економічного потенціалу суспільства. Соціальна цінність освіти визначається забезпеченням кожної людини знаннями, корисними як для розвитку самої особистості, так і для потужного розвитку держави.

По-третє, постійне оновлення нормативно-правового забезпечення в професійній (професійно-технічній) освіті України та розуміння її як соціальної цінності створює умови для якісної підготовки кваліфікованих робітників, сприяє підвищенню конкурентоспроможності професійної (професійно-технічної) освіти на ринку праці, інтеграції держави у світовий освітній простір.

Серед провідних напрямів щодо розгляду порушеної вище проблематики перспективними, на нашу думку, є розкриття теоретико-методологічного підґрунтя державного управління розвитком системи ПТО через з'ясування змісту таких основних детермінант, як методи, способи й парадигми.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Цінності та орієнтири українського «покоління Z»: нове дослідження. URL: https://pon.org.ua/novyny/5980-cnnost-ta-oryentiri-ukrayinskogo-pokolnnya-z-nove-dosldzhennya.html.

2. Кучинський М. Модернізація професійно-технічної освіти в контексті розвитку людського капіталу України на період до 2020 року. *Професійно-технічна освіта*. Київ : Педагогічна преса, 2017. № 1. С. 5–9.

3. Молодиченко В. Модернізація цінностей в українському суспільстві засобами освіти (філософський аналіз) : монографія. Київ : Знання України, 2010. 383 с.

4. Шевчук А. Регіональні освітні системи: теорія, методологія, практика інноваційного розвитку. Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2013. 463 с.

5. Професійні стандарти: теорія і практика розроблення : колективна монографія / Л. Короткова, Г. Лук'яненко, Л. Лук'янова, С. Мельник, І. Савченко. Київ, 2011. 313 с.

6. Грень Л. Державне управління професійно-технічною освітою: теоретико-методологічний аспект.

Публічне управління і адміністрування в Україні. Серія «Механізми державного управління». 2019. Вип. 9. С. 23–29.

7. Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / упоряд. : С. Загороднюк, О. Євмєшкіна, В. Лещенко ; за заг. ред. К. Ващенка. Київ : НАДУ, 2014. 180 с.

8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

9. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII / Верховна рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19.

10. Про професійну (професійно-технічну) освіту : Закон України від 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 32. Ст. 215. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80.

11. Концепція розвитку професійно-технічної освіти в Україні на 2010–2020 роки : проект. *Інформаційний збірник Міністерства освіти і науки України*. 2010. № 17/18. С. 13–19.

12. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 / Президент України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013.

13. Грень Л. Нормативно-правовий механізм управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти: історична ретроспектива. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2018. Вип. 3(8). С. 106–117.

14. Этика : учебное пособие / под ред. В. Лозового. Харьков : Право, 2008. 248 с.

FINANCING ISSUES FOR HEALTH CARE OF UKRAINE

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

УДК 336.11:614.2
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-8

Dinets A.V.
Candidate of Medical Sciences,
Associate Professor,
Department of Surgery № 4
National Medical University named after O.O. Bohomolets,
Leading Scientific Specialist
Institute of Innovation Education
Kyiv National University of Civil Engineering and Architecture
Lazebna I.V.
Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor,
Department of Public Administration and Administration
Kyiv National University of Trade and Economics

The study to analyze the problems of financing health care in Ukraine. An analyses was performed of Ukrainian law for healthcare, original publications on financing this sector, statistical and audit reports of authorized bodies and organizations. The results of the analyses showed current situation for using of the budget funds and problems of financing of the healthcare sector.
Key words: *health care of Ukraine, financing problems, state authorities and health care.*

У статті проведено аналіз проблем фінансування охорони здоров'я України. Виконано аналіз законодавства України в галузі охорони здоров'я, оригінальних досліджень щодо фінансування цієї галузі, статистичної та аудиторської звітності уповноважених органів та організацій. На основі проведеного аналізу визначено стан використання бюджетних коштів і проблеми фінансування галузі охорони здоров'я.
Ключові слова: *охорона здоров'я України, проблеми фінансування, органи державної влади та охорони здоров'я.*

В статье проведен анализ проблем финансирования здравоохранения Украины. Проведен анализ законодательства Украины в области здравоохранения, оригинальных исследований относительно финансирования этой области, статистической и аудиторской отчетности уполномоченных органов и организаций. На основе проведенного анализа определено состояние использования бюджетных средств и проблем финансирования здравоохранения.
Ключевые слова: *здравоохранение Украины, проблемы финансирования, органы государственной власти и здравоохранения.*

Problem statement. The health of the population is an important value of human capital over the world, including Ukraine, and is an economic value for the creation of a national product. According to study of I.V. Zaiukov the impairment of human capital in Ukraine was associated with an economic loss of about 8 billion USD, of which about 3 billion USD made losses as a result of premature mortality of the able to work population of Ukraine. Such a situation is considered as one of the factors leading to inhibition of economic development and poses a threat to economic and national security [1, p. 9]. The State, and in particular state authorities, should take an active part in the development of the health care system, playing a significant role on the country's socio-economic development [2, p. 72].

According to Ukraine law, the definition of health care is a "a system of measures carried out by public authorities and local self-government bodies, by their officials, health care institutions, individuals – entrepreneurs who are registered in the manner prescribed by law and obtained a license for the right to conduct business activities in medical practice, medical and pharmaceutical workers, public associations and citizens for the purpose of preservation and restoration of physiological and psychological functions, optimal capacity for work and social activity of a person at the maximum biologically possible duration of an individual's life" [3, art. 3].

Analyses of recent studies. The law and legal regulations are created, implemented and controlled by the state police which is capacity of state power of Ukraine in accordance with the principles of the Constitution, taking into account the needs of society, the experience of other countries of the world. Effective functioning of health care system is a guarantee of prevention, early diagnosis and management of diseases aiming to reduce the economic loses of the State due to disability or mortality of the able to work population [4, p. 25]. Out of all causes of disability or mortality of the able to work population, the common places of these causes in Ukraine are cancer, and non-communicable diseases of cardiovascular, endocrine, respiratory systems [5, p. 2; 6, p. 64]. The first places of malignancy diseases in Ukraine are women breast cancer, cancer of the uterus, malignant neoplasm of the lungs, prostate; frequency of malignant neoplasms of the skin are similar in both sex [7, p. 158]. It is worth to mention, that prevention and early diagnosis of the cancer was regulated by nationwide programs to fight with cancer before 2016. Among non-communicable diseases in Ukraine the first places are diseases of the circulatory system, chronic obstructive pulmonary diseases, diabetes mellitus [8, p. 5]. To prevent these diseases, the National Plan of Measures for Non-Communicable Diseases was implemented in Ukraine to achieve the global goals of sustainable development of Ukraine, which are envisaged creation of conditions for improving the economic well-being of the population [9].

Identification of previously unsolved parts of the general problem. The financing of the health care system is carried out from the special and general funds of the State Budget, which is also regulated by the current legislation. It is worth

to mention that according to the research data, the mechanism of financial provision of health care in Ukraine is not sufficiently effective and needs improvement [10, p. 99]. Ukraine to continue the process of reforming the health care system, which is envisaged decentralization, creation of conditions for a patient-centered system of health care, including opportunities to improve funding from local budgets [11, p. 170; 12, p. 81]. Hence, it is important to ensure the implementation of the reforms, and it is necessary to implement changes in the Ukraine Law, which currently is ongoing.

Aim of the study – to investigate and analyze Ukrainian Law in the field of health care, financing of health care, state of using of State Budget funds and to evaluate problems of financing for health care in Ukraine.

Presentation of the research results. The financing of health care system in Ukraine is performed in accordance with the Laws of Ukraine. Of these, the main legal a regulation is Law of Ukraine "Fundamentals of Ukrainian Health Law". According to that Law the State Health Care Policy is provided by budget allocations to the extent that corresponds to its scientifically justified needs, but not less than 10% of the national

Table 1

An analysis of the fund of State Budget of Ukraine given to the Ministry of Health of Ukraine

Year/ Parameters	GNI by Budget of Ukraine, thousands UAH	GNI by World Bank, thousands USD	Expenses by Budget of Ukraine to MHU, thousands UAH (% of GNI)	Expenses MHU from Budget of Ukraine (data of World Bank)
2014	377821587,5	133503,0	8518281,6 (2,25%)	6,139%
2015	516980130,3	91031,0	11411030,3 (2,21%)	6,1345%
2016	607966450,8	93356,0	12123972,1 (1,99%)	n.a.
2017	771266617,6	115174,0	16446488,2 (2,13%)	n.a.
2018	917998866,4	126390,0	26469770,0 (2,88%)	n.a.
2019	1026122251,9	132930,0	39350075,6 (3,83%)	n.a.

GNI – Gross National Income, MHU – Ministry of Health of Ukraine; n.a. – not avaliable. Information sources [13–19; 14, p. 25].

Table 2

An analysis of the national bills for health care of Ukraine during 2012–2016

Year/ Parameters	GDP of Ukraine, thousands UAH (thousands USD)	Deficit spending of State Budget of Ukraine thousands UAH (% of GDP)	All expenses for health care, thousands UAH (thousands USD)	Proportion of expenses for health care of GDP, %	Deficit of financing, %
2012	1459096000 (182615300)	38807222,1 (2,66%)	108947100 (13635400)	7,47	2,53
2013	1522657000 (190570300)	69980783 (4,6%)	115757000 (14487700)	7,60	2,4
2014	1586915000 (133466400)	5998582,7 (0,38%)	117754600 (9 903700)	7,42	2,58
2015	1988544000 (91050500)	75955680,3 (3,82%)	155219500 (7107100)	7,81	2,19
2016	2383182000 (93270500)	83694000 (3,51%)	181594900 (7 107100)	7,62	2,38

GDP – Gross domestic product. Information sources [15–20].

income. Although the national income of Ukraine is continuously growing, there is a significant deficit of the budget (table 1), which is determined annually [13–19].

This may be one of the reasons for financing health care not in full (table 2), as defined by the current legal regulation of Ukraine.

The State authorities of Ukraine carry out the process of reforming the health care of Ukraine, which is associated with new Law of Ukraine to be carried out by Verkhovna Rada of Ukraine.

The development of Ukraine is under the specific plan namely Development strategy, stating contains the main vectors of the country. There is a Decree of President № 5/2015 (12.01.2015) "About the Strategy of Sustainable Development "Ukraine – 2020" [21]. One of the major vectors for the Ukraine development is the reform of the health care system, aiming to achieve patient-centered approach thought he changes in the financing of health care system. The above-mentioned strategy of Ukraine's development includes following statement: "free choice of suppliers of medical services of appropriate quality, provision of targeted assistance to most socially vulnerable groups of the population, creation of business-friendly conditions on the health care market of Ukraine". The further analyses showed that a sustainable development of Ukraine is not limited to year 2020, because Verkhovna Rada of Ukraine committees to prepare a draft Law on the Strategy of Sustainable Development of Ukraine until 2030. The strategy until 2030 is envisaged Strategic Goal 4 on "ensuring the protection of public health, well-being and quality education in safe and life-sustaining settlements". This goal is demonstrated a broadly covering of the needs of Ukrainian health care in relation to prevention, treatment of diseases, training of effective medical personnel. Furthermore, the key targets of the draft Strategy are included parameters for the need of increasing Ukraine's GDP for Health care, as well as the provisions on medicine in terms of increasing the proportion of settlements for the provision of ambulance services. Still, the analyses of the current expenses of the health care budget of Ukraine are aimed to purchase medical products and equipment, maintenance of medical institutions and research funding, including research institutes.

Apart of Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine is conducted a specific measures to identify and to solve problems of healthcare of Ukraine, and carried out the Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine for the approval of the Concept of Health Care Financing Reform [22]. This Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine is based on the analysis of the problems of patients, medical personnel, and also on the part of public authorities and local governments in financing the industry. According to the Cabinet of Ministers of Ukraine, such health problems of Ukraine were identified as catastrophic financial insecurity of patients, low quality and efficiency of service provision, inefficient spending of budget funds.

Furthermore, the inefficiency of spending budget funds for the health care of Ukraine is also associated with the problem, that "money goes for infrastructure", but not the "money follow patients". However, the problem of inefficient financing is also associated with a permanently existing Deficit spending Of State Budget of Ukraine, which also negatively affects the financing of the health sector. Deficit spending Of State Budget is existed annually according to the Verkhovna Rada of Ukraine Law about State Budget of Ukraine as following: 38807222,1 thousands UAH in 2012, 69980783 thousands UAH in 2013, 5998582,7 thousands UAH in 2014, 75955680,3 thousands UAH in 2015, 83694000 thousands UAH in 2016, 77647000 thousands UAH in 2017, 80649380 thousands UAH in 2018, 89989320 thousands UAH in 2019 [14–19; 23]. Yet, another important problem that may affect the insufficiency of health care funding is the volume for the service of the Governmental debt, which was 385 billions UAH in 2018 [23]. An analysis of financing level of the health care of Ukraine is showed in table 1 and table 2, indicating a level of financing below of 10% of GNI as indicated in the Law of Ukraine "Basis of the legal regulations of Ukraine on health care".

There are several major sources of health care financing such as: 1) fiscal (general taxation); 2) compulsory health insurance (provides by state social insurance); 3) voluntary health insurance (provided by funds of private insurance companies); 4) direct payments of population for medical services [24 p. 85]. According to the published studies, most of the expenses of the State Budget on health care transferred to the local budgets (53,3% to 57,9%), spending own funds of population (29,9% to 33,3%), the lower proportion of State Budget funds (11,1% to 14,3%), and very low proportion is from health insurance costs (1,1% to 1,3%) [25, p. 762].

Analyses also showed a problem in approving of financing for the national programs in the field of health care and national target programs in the field of health care. The subject of the right of legislative initiative in case of National target programs is mainly the Cabinet of Ministers of Ukraine and Ministry of Health of Ukraine, while the Committee for Health Care of the Verkhovna Rada of Ukraine to evaluate and to determine the ability

to approve the draft of the Law before it is submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine session. The lack of readiness of the Law draft for the National health programmes is associated with delaying the start of its funding, and therefore the Program can not be stated. An example of such a dallying is the National Target Program for Tuberculosis prevention and treatment for the period of 2018–2021, which was planned, but demonstrated several issues according to Verkhovna Rada of Ukraine Committee for Health Care.

Another major problem for health care financing is incompletion of the expenditure plan of the budget financed national programs, the inhibition of the start of budget programs, the low level of use of loans from international donors. For instance, Ministry of Health of Ukraine has not been started yet the National programs for the total amount of 51,7 million UAH, the volume of the expenditures plan at the level of 27,377 million UAH was not been implemented. in 2019 for the training and advanced training of medical and pharmaceutical workers [26, p. 27]. Moreover, according to the data from Accounting Chamber of Ukraine, there is low level of using loans from the International Bank for Reconstruction and Development on the projects of the Ministry of Health of Ukraine and oblast state administrations during 2015–2017 as well as during the January – October of 2018 (24% of the loan). Such low level was associated with additional penalty fee of Ukraine State Budget for 2,9 million USD for unused loan and reservation of loan funds on the bank account [26, p. 45], which is irrational using of Budget funds.

Moreover, a low level for monitoring of the National Program "Accessible Medicines" (i. e. "Доступні ліки") was detected, according to the results from audit of the Accounting Chamber of Ukraine. In brief, the National Program "Accessible Medicines" is on gong; during 2017–2018 expenditures from State Budget were paid to for patients with cardiovascular diseases, diabetes mellitus type 2 and bronchial asthma with a total amount of 1,7 billion UAH the cost of drugs: a sign of unprofitable use of the state budget funds [27]. The low level for monitoring is associated with limitation to evaluate the utility of above mentioned program of Ministry of Health of Ukraine, which is also can be considered as irrational using of Budget funds. It is worth to mention, that Accounting Chamber of Ukraine performs regular audit of various state authorities in order to identify irrational use of budget funds.

According with the Strategy for the Development of Ukraine, State authorities are responsible to take a specific measures to address the above-mentioned financial problems and to improve financing of health care. In accordance with the development strategy, significant changes in the functioning of the health care system have been made due to the Law of Ukraine "On State Financial Guarantees for Medical Care for the Population" (Law № 2168) [28].

Primary legislature is Ukraine is Verkhovna Rada of Ukraine, which is responsible for formation of politics in health care. Verkhovna Rada of Ukraine is under interaction with of another legislature institute, which is President of Ukraine. The Law of Ukraine № 2168 was approved by the President of Ukraine, followed by other resolutions and decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders of the Ministry of Health of Ukraine. The latter state institution to emphasizes the change in the funding of health care system, which is significantly promoted by the processes of decentralization in Ukraine. In brief, decentralization in Ukraine to allow local budgets to finance health care and implement the principle of "money follow patient". Furthermore, Law № 2168 to provide the autonomy of hospitals and polyclinics, which should enhance rational use of State Budget funds [25].

Conclusions. State authorities to take measures to optimize the financing and functioning of medical institutions in Ukraine, which will improve the state of health care. There is a tendency in Ukraine for permanent insufficiency of funding health care, which is associated with inadequacy of financing health care in relation to needs of the population. The problem of irrational use of budget funds in financing health care is determined by data from Accounting Chamber of Ukraine.

REFERENCES:

1. Заюков І.В. Знецінювання людського капіталу здоров'я як фактор загрози економічній безпеці України. *Матеріали XLVII науково-технічної конференції підрозділів ВНТУ*, м. Вінниця, 14–23 березня 2018 р. URL: http://ir.lib.vntu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/21399/3771.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

2. Лазебна І.В. Фінансово-економічні методи державного регулювання ринку споживчих товарів в Україні. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2013. № 1(1). С. 71–74.

3. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

4. Заюков І.В. Оцінка економічних втрат через передчасну смертність населення України працездатного віку. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2018. № 5. С. 25–32.

5. Cardiovascular complications secondary to Graves' disease: a prospective study from Ukraine /

I. Tsymbaliuk, D. Unukovych, N. Shvets, A. Dinets. *PLoS One*. 2015. № 10(3). P. e0122388.

6. Діагностичні та прогностичні молекулярні маркери медулярного та високодиференційованого раку щитоподібної залози / А.В. Дінець, В.Г. Мішалов, С.М. Черенько, В.В. Храпач, В.В. Сулік, О.І. Захарцева. *Хірургія України*. 2015. № 3. С. 64–69.

7. Evaluation of data quality at the National Cancer Registry of Ukraine / A. Ryzhov, F. Bray, J. Ferlay, Z. Fedorenko, L. Goulak, Y. Gorokh et al. *Cancer Epidemiol*. 2018. № 53. P. 156–165.

8. Фадєєнко Г.Д., Колеснікова О.Д. Основні стратегії профілактики неінфекційних захворювань в Україні. *Раціональна фармакотерапія*. 2017. № 2(43). С. 5–8.

9. Про затвердження Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 липня 2018 р. № 530-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-2018-р.

10. Карпишин Н.І. Шляхи оптимізації фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні. *Світ фінансів*. 2017. № 4(21). С. 99–104.

11. Міщенко Д.А., Міщенко Л.О. Фінансування охорони здоров'я в Україні: проблеми та напрями їх вирішення. *Економічний простір*. 2016. № 106. С. 168–177.

12. Глухова В.І., Скрипник Л.І. Державне фінансове забезпечення охорони здоров'я на рівні місцевих бюджетів. *Облік і фінанси*. 2018. № 1(79). С. 80–85.

13. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. URL: https://data.worldbank.org/country/ukraine.

14. Літовченко А.О. Доходи державного бюджету: проблеми планування та виконання. Одеса : Одеський національний економічний університет, 2018. 80 с.

15. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 928-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 5. Ст. 54.

16. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 80-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 5. Ст. 37.

17. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16 січня 2014 р. № 719-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 9. Ст. 93.

18. Про Державний Бюджет України на 2013 рік : Закон України від 6 грудня 2012 р. № 5515-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 5–6. Ст. 60.

19. Про Державний Бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 грудня 2011 р. № 4282-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 34–35. Ст. 414.

20. Національні рахунки охорони здоров'я в Україні (2012–2017) / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua.

21. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

22. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-р.

23. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 7 грудня 2017 р. № 2246-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 3–4. Ст. 26.

24. Герус Ю.В. Принципи та джерела фінансового забезпечення медичного страхування в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2015. № 28. С. 84–90.

25. Глухова В.І., Булах М.О. Джерела фінансового забезпечення системи охорони здоров'я в Україні. *Глобальні і національні проблеми економіки*. 2016. № 10. С. 760–764.

26. Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний Бюджет України на 2018 рік». URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16760104/Vysn_vyk_dbu_2018_8-5_2019.pdf?subportal=main.

27. За програмою «Доступні ліки» використано 1,7 млрд грн, без моніторингу ефективності лікування – Рахункова палата. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16760219.

28. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 31.

СТРАТЕГІЧНІ ШОКИ («BLACK SWANS») У СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

STRATEGIC SHOCKS (“BLACK SWANS”) IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY STATE POLICY-MAKING: CONCEPTUAL APPROACH

УДК 351.86
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-9

Житник О.М.
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національна академія державного управління при Президентові України
Гриценко А.А.
магістр міжнародних відносин
Міністерство оборони України

У статті доведено необхідність врахування впливу стратегічних шоків на механізм формування державної політики національної безпеки України під час здійснення державного стратегічного планування та прогнозування. З позиції ретроспективи такий вплив, за сукупністю подій в минулому, загалом є прогнозованим. Водночас ігнорування складних подій у світі на користь простих, маскує стратегічні шоки та робить їх малопомітними або взагалі невидимими. Вони трапляються неочікувано, а їх наслідки є тектонічними, що призводить до значної турбулентності подій у світі.
Ключові слова: *національна безпека, стратегічні шоки («чорні лебеді»), стратегічне планування, стратегічне прогнозування, державна політика.*

В статье обоснована необходимость учёта влияния стратегических шоков на механизм формирования государственной политики национальной безопасности Украины при осуществлении государственного стратегического планирования и прогнозирования. С позиции ретроспективы такое влияние, по совокупности событий в прошлом, в целом является прогнозируемым. Вместе с тем, игнорирование сложных событий в мире в пользу простых, маскирует стратегические шоки и делает их малозаметными или вообще невидимыми. Они случаются внезапно, а их последствия становятся тектоническими и приводят к значительной турбулентности событий в мире.
Ключевые слова: *национальная безопасность, стратегические шоки («черные лебеди»), стратегическое планирование, стратегическое прогнозирование, государственная политика.*

The article proves the necessity of considering the influence of strategic shocks in Ukraine’s national security state policy-making within the state strategic planning and forecasting processes. From a retrospective standpoint, such influence, in the aggregate of events in the past, is generally predictable. At the same time, ignoring complex events in the world in favor of the simple ones, masks the strategic shocks and makes them obscure or even invisible. Strategic shocks happen suddenly, and their effects become tectonic and lead to the significant turbulence in the world.
Key words: *national security, strategic shocks (“black swans”), strategic planning, strategic forecasting, state policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Такі раптові події у світі як руйнування Радянського Союзу та терористичні акти 11 вересня стали вкрай неочікуваними для світової спільноти. Їх наслідки кардинально змінили світ та стали тригером подальших геополітичних турбулентностей.

З розпадом Радянського Союзу зник комуністичний устрій, перестав існувати Варшавський договір, з’явилося п’ятнадцять нових держав, почалися чисельні регіональні конфлікти та протягом наступних двадцяти років окремі країни східної Європи вступили в НАТО та ЄС.

Після терористичних актів у Нью Йорку – вперше за часи існування НАТО було задіяно статтю 5 Вашингтонського договору, а в світі оголошено глобальну війну з тероризмом. Розпочато дві війни – в Іраку та Афганістані.

Раптові події такого характеру стали для держав стратегічними шоками, які на сьогодні не мають однозначного визначення, певної методології дослідження та, відповідно, не врегульовані жодними нормативними актами в частині, що стосується формування державної політики національної безпеки та під час здійснення стратегічного планування та прогнозування на національному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Врахуванню стратегічних шоків в системі управління національною безпекою на сьогодні приділено незначну увагу, зокрема у сфері діяльності сектору безпеки та оборони України під час формування державної політики національної безпеки. У національному науковому полі зазначена тематика, як правило, притаманна суто економічному складнику банківського приватного сектора.

На відміну від національної наукової думки, на заході зазначене питання розглядається на досить високому рівні.

Так, Центром розробки концепцій та доктрин Міністерства оборони Великобританії у 2018 році розроблено концептуальний документ державного рівня «Глобальні стратегічні тенденції. Майбутнє стартує сьогодні» [1]. Цей документ носить глобальний характер зі стратегічним горизонтом прогнозування та припущень до 2050 року, та містить в собі два розділи за відповідними темами та географічними складниками. Він являє собою потужній науково-аналітичний продукт, який моде-

лює (уявляє) стан існування світу у середині 21-го століття через призму безпекового середовища. Викладені в документі стратегічні шоки економічного, військового та кліматичного характеру – це унікальні дослідження щодо неочікуваних та раптових впливів цих чинників на майбутнє безпекове середовище в світі до 2050 року.

З наукової точки зору феномен стратегічних шоків було вперше досліджено Н. Талебом [2] у контексті вивчення випадковостей та ролі невизначеностей в суспільстві, зокрема ролі важливих несподіваностей у визначенні ходу історії. Ним було вперше вжито термін «чорні лебеді» – важкопрогнозовані події або катастрофи, які мають непередбачувані наслідки глобального характеру. На його думку, допоки такі події не відбудуться – вони залишаються непоміченими, а світ вважається систематизованою, зрозумілою та звичайною структурою. Це явище Н. Талеб називає «платонічною помилкою» і вважає, що воно породжує три спотворення: 1) оману – подія описується постфактум так, що не здається безпричинною; 2) оману гравця – уподібнення системи випадковостей гри безсистемним випадковостям в житті (вважає це помилкою сучасного підходу до теорії ймовірностей); 3) оману зворотної статистики – впевненість, що події в майбутньому передбачувані через вивчення подій в минулому.

З огляду на міжнародний досвід, слід загострити увагу на дослідженнях стратегічних шоків таких цивільних та військових авторів як Дж. Самплер [3], Х. Ульман, Дж. Ваде, Л. Едні, Ф. Франкс, Ч. Хорнер [4], Н. Фраєр [5], А. Стен [6] та І. Бонн [7].

Головну думку зазначених праць зосереджено на розробці інноваційних стратегій та управлінні стратегічним переосмисленням. Зазначене прирівнює будь яку велику стратегію до великої продуктивності та результативності, що можливе суто з врахуванням стратегічних шоків.

Як правило стратегічні зміни відбуваються в режимі реакції. Проблема реактивного планування, зазвичай, полягає в тому, що це відбувається занадто пізно і, як наслідок, система опиняєтеся в наздоганяючому стані. Зазначене представляє собою новий етос для роздумів про стратегію та практичну відповідь на хаос, багатий набір нових ідей, які зібрано разом для того, щоб сформувати критичну модель забезпечення стратегічних змін.

Врахування стратегічних шоків під час процесу державного стратегічного планування набуло певного значення після терористичних актів 11 вересня у США. Традиційне планування стало неактуальним за причин його постійних змін і турбулентностей.

Непередбачені події – це початок дій, який змушує весь оборонний сектор переорієнтуватися та реструктурувати своє протистояння викликам та загрозам, які принципово відрізняються від тих, які зазвичай розглядаються під час здійснення стратегічного та оборонного планування.

Цілком ймовірно, що майбутні стратегічні шоки будуть нетрадиційними та більш небезпечними. Вони стануть для держав такими явищами, які вийдуть далеко за межі людського розуміння. Більшість з них можуть бути невійськового характеру та непритаманними для реагування з боку сектору безпеки та оборони. Їх походження, швидше за все, буде нерегулярним та гібридним, але з катастрофічними наслідками, що є найнебезпечнішим. Ретельне прогнозування та оцінка стратегічних шоків, їх інтеграція в процес планування оборонного відомства – є основним завданням під час розробки документів стратегічного рівня.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значну кількість робіт, в яких розглядаються актуальні питання ефективності механізмів формування державної політики національної безпеки, в національному науковому полі обмаль наукових розробок, які б враховували вплив стратегічних шоків під час здійснення державного стратегічного прогнозування та планування.

Мета статті. Довести практичну необхідність врахування феномену стратегічних шоків під час формування державної політики національної безпеки через призму державного стратегічного прогнозування та планування.

Виклад основного матеріалу. Україна, перебуваючи за Семюелом Ґантінгтоном [8] на перехресті цивілізацій, постійно піддається деструктивному впливу недружніх сил, які перешкоджають її демократичному розвитку та історичному вибору її народу. Цілком ймовірно, що наступного десятиліття розпочнеться новий етап, який з великим ступенем вірогідності можна характеризувати як прогнозований період глобального збройного протистояння між ключовими центрами сили та локальними цивілізаціями. Для досягнення своїх цілей нові геополітичні актори дедалі активніше розширюватимуть інструменти застосування сили, що, можливо, призведе до зростання рівня загроз світовій безпеці. Створюватиметься вакуум безпеки, який нівелюватиме грані між війною і миром, та знижуватиметься поріг застосування військової сили щодо більш слабких демократичних держав. У цих умо-

вах Україні вкрай необхідне нове бачення та методологічні підходи для формування державної політики національної безпеки.

Так, відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» [9] Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони та військового будівництва у мирний час та особливий період. Реалізація державної політики у цій сфері здійснюється шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки та оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу.

Відповідно до зазначеного Закону України [9] після вступу на посаду Президента України, протягом шести місяців затверджується Стратегія національної безпеки України. Після її затвердження та за результатами проведення оборонного огляду, Міністерство оборони України розробляє Стратегію воєнної безпеки України. За результатами всіх оглядів [10] формується перспективна модель сектору безпеки та оборони України.

У процесі виконання завдань проведення оборонного огляду, використовуються такі чотири основні процедури: оцінювання (опис) середовища безпеки, планування сил, планування ресурсів і оцінювання ризиків. Тобто, основним детермінантом проведення оборонного огляду стане оцінювання (опис) середовища безпеки під час якого визначаються: 1) перспективи розвитку воєнно-політичної обстановки; 2) перелік викликів та загроз у сфері оборони та формуються на їх основі; 3) сценарії розвитку небезпек проти яких буде застосовано Збройні Сили України (складники сил оборони). Водночас слід зазначити, що планування у сфері національної безпеки та оборони поділяється на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років).

Такі системні процеси в Україні започатковуються вперше та за новою методологією спрямовані на впровадження нових механізмів у формуванні державної політики у сфері управління національною безпекою.

За результатом аналізу зазначених процесів вважається за доцільне відмітити, що такі визначення як «перспективи розвитку» та «сценарії розвитку небезпек» чітко не визначають модальність часових горизонтів планування, зокрема прогнозу (передбачення майбутнього). На відміну від національної наукової думки, провідні країни світу здійснюють державне стратегічне планування та прогнозування з часовими горизонтами життя поколінь – понад 25 (+) років.

З урахуванням глобальних турбулентностей у світі, розвитку четвертої промислової революції та зміни фінансово-економічної парадигми, відштовхуючись від зворотного – планування в Україні здійснюватиметься фактично за методологією «сьогодні – на сьогодні» (максимальні горизонти планування приблизно 5 років), тому перспективну модель сектору безпеки та оборони України буде сформовано завжди з запізненням та не адаптовано до майбутнього безпекового середовища.

Враховуючи викладене, авторами пропонується розробляти на державному рівні аналітично-прогнозний документ з горизонтом прогнозування (передбачення) понад 2045 рік, який описуватиме безпекове середовище майбутнього за трьома рівнями – глобальним, регіональним та національним. Слід зазначити, що процеси стратегічного планування та прогнозування у державі повинні бути прямопропорційно взаємопов'язані з невіддільним його складником – оборонним плануванням [9].

Так, наприклад, результати опису майбутнього безпекового середовища 2045 року могли б встановлювати вихідні данні для проведення оборонного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави.

Отже, оборонне планування є складником системи державного стратегічного планування та прогнозування, а саме комплексу взаємопов'язаних елементів, які складаються з документів, процедур і учасників державного стратегічного планування, що забезпечують цілеспрямований розвиток країни у майбутньому. Результати опису майбутнього безпекового середовища сформують бачення (уяву) та модель того безпекового стану, в якому існуватиме Україна в 2045 році. Саме від цього бачення (візії, прогнозів, передбачень тощо) залежатиме розробка подальших політичних та стратегічних документів (рішень) сьогодення, в яких буде задекларовано цілі та зобов'язання, що беруть на себе політики, яким громадяни України надали мандат на прийняття рішень в інтересах суспільства та держави.

Водночас слід зауважити, що протягом останніх десяти років Україна мала дві спроби реалізаціїї проектів законів України «Про дер-

жавне стратегічне планування» [10-11] (складником якої є оборонне планування). Протягом тривалого часу проекти Законів України прийняті не були. Тому доцільно констатувати той факт, що систему державного стратегічного планування в державі на даний час не створено.

Саме тому, аналізуючи та враховуючи відповідні зв'язки, опис (прогноз, передбачення) майбутнього безпекового середовища стає основною детермінантою державного стратегічного планування та прогнозування. З огляду на це, постає логічне питання щодо необхідності розробки методології його опису. Результати цієї роботи мають стати тригером державного стратегічного планування, і в подальшому, основою розробки низки стратегічних документів держави.

Водночас прикінцеві положення Закону України «Про національну безпеку» [9] визначають, що до затвердження Стратегії воєнної безпеки України діє Воєнна доктрина України [13], яка ґрунтується на результатах аналізу та прогнозування воєнно-політичної обстановки, принципах оборонної достатності, без'ядерного статусу, високої готовності до оборони, системності оборонного планування, а також визначених Верховною Радою України засадах внутрішньої та зовнішньої політики. Слід зауважити, що визначення «прогнозування» в цьому документі також не визначено відповідними часовими горизонтами.

Сплановано, що Стратегія воєнної безпеки України у 2019 році стане документом довгострокового планування (понад 2024 рік), у якому буде викладено систему поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи та шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також до застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів.

Також, Стратегія воєнної безпеки України визначатиме шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, зокрема: 1) безпекове середовище (глобальні, регіональні та національні аспекти) у контексті воєнної безпеки; 2) цілі, пріоритети та завдання державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва; 3) соціально-політичні, економічні та інші умови реалізації державної політики у воєнній сфері, сферах оборони та військового будівництва, а також воєнно-політичні та воєнно-стратегічні обмеження; 4) шляхи досягнення цілей державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва; 5) ресурсне забезпечення потреб оборони; 6) перспективну модель організації оборони, Збройних Сил України та інших складників сил оборони в частині визначених завдань з оборони держави, стратегію та критерії досягнення спільних оборонних спроможностей; 7) імовірні сценарії застосування сил безпеки та сил оборони для виконання завдань з оборони держави із розподілом відповідальності складників сектору безпеки та оборони, що стосується організації оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; 8) управління ризиками у сфері воєнної безпеки.

Зваживши на аналіз основних нормативно-правових актів та відповідні дослідження іноземного досвіду в частині, що стосується системи державного планування та прогнозування, робимо висновок, що в жодному керівному документі національного рівня не згадується про чинники, які можуть кардинально змінити парадигму планування.

Безпекове середовище довкола України стрімко стає складним та динамічним. Існують певні тенденції, які, цілком ймовірно, можуть вплинути на воєнно-політичну обстановку в регіоні довкола України не тільки в короткострокові перспективі, але й через 15-25 років. Такі чинники можуть носити цілком комплексний характер та відбивати різноманітні сфери діяльності людини та природи, до яких потрібно готуватися вже сьогодні, починаючи з розвитку наукових досліджень (науково-технічного потенціалу), започаткування нових освітніх програм, підготовки та навченості відповідного персоналу. Такими чинниками є стратегічні шоки, які повинні бути враховані під час здійснення оборонного огляду, оборонного планування, державного стратегічного планування та стати важливим аспектом під час формування державної політики національної безпеки.

З огляду на історичні події України, автори акцентують увагу та зазначають, що у часовому горизонті до 2045 року стратегічними шоками для України можуть бути:

1) збройний конфлікт світових центрів сили. Вичерпання ресурсів планети, ескалація глобального протиборства за доступ до них, зростання воєнної могутності світових центрів сили може призвести до застосування військової сили, і як наслідок – виникнення світової війни. Відбудеться втягування до воєнних дій значної кількості країн у різних регіонах. Сформуються протиборчі коаліції. Людські втрати та економічні збитки в цій війні можуть перевищити сукупні Першої та Другої світових

війн, будуть безпрецедентними в світовій історії та, з огляду на наявність ядерної зброї та інших технологій масового знищення, поставлять людство на межу виживання. Виникне нова парадигма існування людства та система світового устрою. Зважаючи на інтереси глобальних гравців та з огляду на географічний імператив України, існуватиме загроза цілісності та суверенітету України;

2) збройний напад на Україну. Україна може стати об'єктом збройного нападу зі сторони інших держав, у тому числі з застосуванням ядерної зброї. Метою цього може бути зміна зовнішньополітичного курсу нашої держави, позбавлення України суверенітету, отримання контролю як над всією Україною, так і над окремими її територіями. З огляду на відсутність членства України в будь-яких міжнародних безпекових коаліціях та союзах, зовнішня військова допомога вважається малоймовірною. Агресія однієї держави може стати тригером для аналогічних дій інших країн та недружніх сил щодо України;

3) втрата міжнародної уваги до України та її підтримки. «Українське питання» у міжнародних відносинах відійде на периферію. Світові політичні, фінансові та безпекові інститути, а також провідні країни припинять підтримку України в напряму її всебічного розвитку та врегулювання збройного конфлікту з Росією. Стратегічні союзники та регіональні партнери імовірніше за все втратять інтерес до України та відмовляться від участі в міжнародних форматах, уникаючи демонстрації «конфліктності» у відносинах з Кремлем. Внутрішня політика України стане об'єктом критики зі сторони суб'єктів міжнародних відносин. Деякі з сусідніх держав заявлятимуть про початок політики блокування та протидії українським ініціативам. З великою долею ймовірності перед Україною виникне ризик геополітичної ізоляції та існування в «ворожому оточенні» ;

4) колапс одного з ключових міжнародних акторів. Країни, які мають авторитарні те недемократичні режими можуть прийди до колапсу внаслідок системної кризи, деградації державних та громадських інституцій, занепаду інфраструктури та системи життєзабезпечення. Зазначене поглиблюватиметься в поєднанні з соціально-економічною кризою, міжнародною ізоляцією та санкціями. За умови, що така країна складається з численних субнаціональних підгруп, меншин та суб'єктів, це може призвести до громадянської війни з подальшою фрагментацією та утворенням нових держав з важкими наслідками для глобальної економіки, а також регіональної безпеки та стабільності. Якщо така країна матиме ядерну зброю – зазначені наслідки набудуть глобального характеру;

5) зникнення європейського суб'єкта(-ів) міжнародних відносин. У разі втрати суверенітету однією з європейських країн (як насильницьким так і добровільним шляхом) та/або розпаду міжнародної (регіональної) організації виникне небезпека руйнування системи міжнародних відносин. Це може спричинити ускладнення безпекової ситуації в регіоні, трансформацію міжнародної нормативно-правової бази (у тому числі в частині визнання кордонів), руйнування наявних союзів (блоків), порушення торгівельних шляхів та негативний влив на фінансову систему. Наслідком таких дій також може бути поява додаткових міграційних потоків, неконтрольований транзит зброї та військової техніки, висування нових територіальних претензій, а також розв'язання воєнного конфлікту в Європі;

6) локальний воєнний конфлікт. Наявність заморожених конфліктів та загострення двосторонніх міждержавних протиріч між країнами регіону, може спровокувати збройний конфлікт на кордоні з Україною. У таких умовах нашу державу буде втягнуто в протистояння інших регіональних акторів. Спектр загроз розшириться та включатиме: намагання використати територію України для ведення бойових дій; несанкціоноване ураження важливих українських об'єктів збройними силами інших держав; виникнення масштабних потоків біженців з району бойових дій до України; здійснення провокацій. Зазначене може призвести до ускладнення та додаткового навантаження на соціально-економічну сферу України та необхідності зміни конфігурації оборони держави;

7) світова економічна криза. Раптовий фінансово-економічний шок призведе до руйнування світової та національних економік. Спад на сировинних ринках зумовить колапс валютних надходжень, стиснення внутрішнього ринку та обвалення системи державних фінансів. Така ситуація буде супроводжуватися дефолтом, критичним спадом рівня життя населення та частковою зупинкою інфраструктури життєзабезпечення. Під час світової економічної кризи українська економіка опиниться в умовах структурної деградації. Світова фінансово-економічна криза матиме серйозні економічні наслідки, що стимулюватиме появу нових ризиків кумулятивного характеру;

8) масштабна кібератака. Порушення інформаційної безпеки систем комунікацій, в наслідок деструктивного кібернетичного впливу, матиме глобальні наслідки планетарного значення (техногенного, технологічного,

економічного та військового характеру). Це спричинить руйнування систем управління та зв'язку, об'єктів критичної інфраструктури, транспортної та фінансової систем, глобальних комп'ютерних мереж, втрату значних обсягів даних та спотворення інформації, а також збій та несанкціонований доступ до керування військами та озброєнням (у тому числі зброєю масового знищення). Зазначене може призвести до серйозних людських жертв. Джерелами виникнення загроз деструктивного кібернетичного впливу можуть бути авторитарні та режими-ізгої, терористичні організації та міжнародний криміналітет. Поряд з цим, не виключається можливість технологічного збою в роботі системи (без втручання людини) ;

9) масштабний терористичний акт. Не виключатиметься здійснення масштабного терористичного акту з важко прогнозованими наслідками на кшталт 11 вересня у США. Такий теракт може бути здійснено як на об'єктах критичної інфраструктури, зокрема на атомних електростанціях, так і в місцях масового скупчення людей, що призведе до чисельних людських жертв. Внаслідок цього може кардинально змінитися політика світових акторів, ситуація на світовому фінансово-економічному ринку та стати приводом для початку військових дій з формуванням воєнних альянсів та союзів;

10) масштабні техногенні катастрофи та природні катаклізми. Зношеність небезпечних промислових виробництв, недосконалість технологій у промисловій та військовій галузях, критичне накопичення екологічно небезпечних відходів, низька кваліфікація персоналу та людський чинник, а також руйнівний вплив природних явищ може спричинити масштабні техногенні катастрофи. Масштабні техногенні катастрофи, як правило, матимуть транскордонний характер, породжуватимуть претензії з боку сусідніх держав і викликатимуть зростання міждержавних суперечностей. Крім того, вони призводитимуть до відволікання ресурсів від вирішення інших нагальних проблем. Можуть виникнути непередбачені події катастрофічного характеру, які пов'язані з природними явищами – космічні процеси, геологічна активність, метеорологічно-кліматичні зміни. Зазначене торкнеться всіх без винятку держав та призведе до значних людських жертв;

11) реінтеграція тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей. Повернення тимчасово окупованих територій під контроль офіційної влади являтиме собою стратегічний шок економічного характеру. На порядку денному стануть чисельні питання, відповіді на які потрібно шукати зараз. На думку авторів такими питаннями можуть бути: демілітаризація окупованої території (здача зброї, амністія, трибунал тощо), проведення розмінування (якими силами та засобами, скільки потрібно для цього часу), заходи контррозвідувальної діяльності, відновлення контролю над кордоном, відновлення інфраструктури, контроль процесів зворотної міграції, питання подвійного громадянства, вибори органів місцевого самоуправління, нормативно-правове регулювання, валютна регуляторна політика. Такий стратегічний шок матиме прогнозовано значне фінансове навантаження на бюджет країни, з цілком ймовірними непрогнозованим наслідками;

12) реінтеграція АР Крим. У випадку реінтеграції АР Крим цілком актуальними залишаться всі питання зазначені в пункті 11 разом з виведенням озброєння, військової техніки та військ Російської Федерації, а також питання щодо розмежування українських та російських морських економічних зон в акваторії Чорноморсько-Азовського регіон, та демаркації державного кордону в Азовському морі, яка так і не була проведена після розпаду СРСР.

Процес реінтеграції та можливого переформатування республіки з великою долею вірогідності супроводжуватиметься протистоянням між численними, хоча й невеликими етнічними групами, що мешкають на території півострову, в тому числі тими, які переселилися з материка за час анексії (переважно чеченці, дагестанці), до агресивних, радикальних сепаратистських рухів, які, безумовно, підтримуватимуться Російською Федерацією.

Водночас з огляду на чинник кримськотатарського народу, одним з головних питань такої реінтеграції залишатиметься питання політичного статусу півострова та чисельні нормативно-правові врегулювання. Так, головним процесом реінтеграції окупованої території Кримського півострову, як складника унітарної України, має стати оновлення Конституції 1998 року, з огляду на окремі положення законопроекту «Про статус кримськотатарського народу в Україні» [14]. Важливо визнати органи національного самоврядування – систему Курултай-Меджліс та місцеві меджліси.

Невирішене мовне питання (що стосується функціонування української, кримськотатарської, російської мов) з великою долею ймовірності стане причиною загострення міжетнічного конфлікту із залученням чинника зовнішнього тиску, з боку не лише Російської Федерації, а й Туреччини, яка в рамках концепції пантюркізму піклується про забезпечення прав кримськотатарського народу (що включає в себе розширення сфери вживання

кримськотатарської мови поряд з державною мовою).

Висновки. Отже, під час формування державної політики національної безпеки повинні проводитися дослідження щодо передчасного виявлення стратегічних потрясінь в державі – стратегічних шоків. Такі дослідження повинні проводитися з культурою «постійності» та бути враховані під час державного стратегічного прогнозування та планування. Виключення їх з процесів стратегічного планування в державі, цілком ймовірно, принесуть непрогнозовані наслідки. Інформаційно-аналітичну діяльність сектору безпеки та оборони повинно бути сконцентровано навколо чисельних ключових точок вздовж небезпечних тенденційний ліній, зокрема в їх перетинах та розривах, що прогнозуватиме (передбачатиме) такі стратегічні шоки. Саме такий вид аналітично-прогнозної діяльності держави повинен стати в Україні запобіжником проти невизначеності в небезпечному майбутньому. Географічний імператив України, зовнішньополітичні умови існування поруч з чисельними актуальними воєнними загрозами для України, в будь який час можуть перерости в загрозу застосування воєнної сили проти неї.

З огляду на викладене, головними чинниками на сьогодні, що впливатимуть на державне стратегічне планування та прогнозування з огляду на механізми формування державної політики національної безпеки, цілком ймовірно, можуть стати:

– короткостроковість державного стратегічного планування – на відміну від національних горизонтів планування (понад п’ять років – 2024 рік), західний підхід є надто тривалішим – 2045-2050 роки;

– процес опису безпекового середовища здійснюється один рад на п’ять років, що пов’язано з президентською каденцією;

– процеси виключено з системи державного стратегічного планування та прогнозування за причини її відсутності.

Перспективами подальших розвідок можуть бути формування категоріально-понятійного апарату та формування методології досліджень майбутнього.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Global Strategic Trends. *The Future Starts Today (Sixth Edition).* URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_–_The_Future_Starts_Today.pdf (дата звернення 30.05.2019).

2. Taleb N.N. The Black Swan : The Impact of the Highly Improbable. 2007. New York : Random House.

3. Jeffrey L Sampler Bringing strategy back : how strategic shock absorbers make planning relevant in a world of constant change. San Francisco : Jossey-Bass. 2015.

4. Harlan U, Wade J., Edney L., Franks F., Horner C., Howe J., Brendley K., Shock and Awe. Achieving Rapid Dominance. National Defense Univ, Washington DC. Sep 1996. URL: https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a457606.pdf (дата звернення 30.05.2019).

5. Freier N. Known Unknowns : Unconventional Strategic Shocks in Defense Strategy Development : Monograph. *Army War Coll Strategic Studies Inst Carlisle Barracks PA. Nov 2008*. URL: https://apps.dtic.mil/docs/citations/ADA489100 (дата звернення 30.05.2019).

6. Stan A. Conceptual Insights of Strategic Shock and Strategic Surprise. “Carol I” National Defence University Publishing House. 46/2013. P. 58–67.

7. Bonn I., Rundle-Thiele S. Do or die – Strategic decision-making following a shock event. *Tourism Management*. Volume 28. Issue 2. April 2007. P. 615–620.

8. Samuel P. Huntington. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. 1996.

9. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469–VIII. Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 2469-19 (дата звернення: 30.05.2019).

10. Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 16 травня 2019 року «Про організацію планування в секторі безпеки та оборони України» : Указ Президента України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/2252019-26835 (дата звернення: 30.05.2019).

11. Про державне стратегічне планування : Проект закону України 2011 року. Верховна рада України. URL: http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichne Planuvannia (дата звернення: 30.05.2019).

12. Про державне стратегічне планування : Проект закону України 2017 року. Міністерство економічного розвитку та торгівлі рада України. URL: http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainipro DerzhavneStrategichnePlanuvannia (дата звернення: 30.05.2019).

13. Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015 (дата звернення: 30.05.2019).

14. Проект Закону про статус кримськотатарського народу в Україні № 6315 від 7 квітня 2017 року. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61537 (дата звернення: 30.05.2019).

СТРАТЕГІЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ (ІННОВАЦІЙНИЙ АСПЕКТ)

STRATEGIC ASPECTS OF DEVELOPMENT OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE (INNOVATIVE ASPECT)

УДК 351.82:334.723:005.591.6](477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-10

Ковтун Г.І.
старший викладач кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка
Линник С.О.
д. наук з держ. упр., професор, професор кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка

Статтю присвячено стратегічним аспектам розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Досліджено механізми партнерства держави й бізнесу та взаємодії між ними на підставі поєднання цілей та завдань держави з мотиваційними інтересами бізнесу. На основі аналізу основних теоретико-методологічних концепцій державно-приватного партнерства уточнено економічний зміст механізму державного управління розвитком державно-приватного партнерства. Сформульовано чинник, що стримують розвиток проектів державно-приватного партнерства в Україні. Визначено стратегічні напрями розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Обґрунтовано пріоритетне завдання інтеграції України до сучасних світових процесів – розвиток державно-приватних партнерств в інноваційній сфері. Доведено, що пошук ефективних форм оптимальної й ефективної партнерської взаємодії держави й бізнесу сприятиме покращенню бізнес-середовища, створенню нових можливостей для розвитку й залучення інвесторів з відповідними технічними та фінансовими ресурсами.

Ключові слова: *держава, бізнес, партнерство, інноваційна сфера, інвестиційні проекти.*

Статья посвящена стратегическим аспектам развития государственно-частного партнерства в Украине. Исследованы механизмы партнерства государства и бизнеса и взаимодействия между ними на основе сочетания целей и задач государства с мотивационными интересами бизнеса. Исходя из анализа основных теоретико-методологических концепций государственно-частного партнерства уточнено экономическое содержание механизма государственного управления развитием государственно-частного партнерства. Сформулированы факторы, сдерживающие развитие проектов государственно-частного партнерства в Украине. Определены стратегические направления развития государственно-частного партнерства в Украине. Обоснована приоритетная задача интеграции Украины в современных мировых процесах – развитие государственно-частных партнерств в инновационной сфере. Доказано, что поиск эффективных форм оптимального и эффективного партнерского взаимодействия государства и бизнеса будет способствовать улучшению бизнес-среды, созданию новых возможностей для развития и привлечения инвесторов с соответствующими техническими и финансовыми ресурсами.

Ключевые слова: *государство, бизнес, партнерство, инновационная сфера, инвестиционные проекты.*

The article deals with the strategic aspects of public-private partnership development in Ukraine. The mechanisms of partnership between the state and business and interaction between them are explored based on the combination of goals and tasks of state with motivational interests of business. Based on the analysis of the main theoretical and methodological concepts of public-private partnership, the economic content of the state governance mechanism by the development of public-private partnership was specified. The constraints of the of public-private partnership projects development in Ukraine were formulated. The strategic directions of development of public-private partnership in Ukraine were determined. The priority task of Ukraine's integration into modern world processes as a development of public-private partnerships in the innovation sphere was grounded. It was proved that the search for effective forms of optimal and effective partnership interaction between the state and business will help to improve the business environment, create new opportunities for development and attract investors with the appropriate technical and financial resources.

Key words: *state, business, partnership, innovation, investment projects.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Соціально-економічні та інституційні перетворення в Україні передбачають зміну ролі держави, правил і форм її участі в економіці, а також способи регулювання економічних процесів. Глобалізаційні процеси та посилення взаємозалежності суб'єктів економічної діяльності, ускладнення завдань економічного регулювання передбачає необхідність вивчення нових форм взаємодії всіх основних економічних суб'єктів, насамперед, держави й бізнесу.

Перехід економіки України на інноваційний шлях розвитку передбачає використання адекватних організаційно-економічних форм, що сприяють модернізації галузей економіки країни. Однією з таких організаційно-економічних форм є така форма взаємодії влади та бізнесу як державно-приватне партнерство (Public-Private Partnership) – порівняно нове явище в сучасній економіці України, за якого держава виконує роль господарюючого суб'єкта як активного партнера, котрий стимулює структурну модернізацію галузей економіки та передбачає передачу бізнесу певної частини економічних, організаційних і управлінських функцій з виробництва суспільних благ, надання населенню суспільних послуг, управління державною власністю.

На думку як закордонних так і вітчизняних учених, державно-приватне партнерство

вважається однією з перспективних форм взаємодії держави та бізнесу на всіх рівнях управління: як на загальнодержавному, так і на місцевому; є загальновизнаною у світі альтернативою фінансування суспільно важливих, в тому числі й інноваційних, проектів. Таке партнерство пов'язано з реалізацією інвестиційних проектів на певному підприємстві або території, де закладені інновації різного рівня – від модернізації діючих підприємств, будівництва об'єктів інфраструктури до революційних нововведень і розвитку наукомістких галузей (нано- та біотехнології, мікроелектроніки, IT тощо).

На сьогодні наявна в Україні система взаємовідносин держави та бізнесу зумовлює необхідність подальшого дослідження функціонування механізмів партнерства держави й бізнесу та взаємодії між ними на основі поєднання цілей та завдань держави з мотиваційними інтересами бізнесу; визначення стратегічних напрямів розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку державно-приватного партнерства є об'єктом дослідження значної кількості учених, як закордонних, так і вітчизняних. Механізм здійснення державно-приватного партнерства досліджують такі закордонні науковці: Дж. Делмон [1], С. Ліндер [2], Б. Паркер [3], Дж. Сельські [3] та інші. Теоретичні та методологічні аспекти діяльності суб'єктів господарювання у контексті здійснення державно-приватного партнерства, сутність та основні принципи механізму такого партнерства в Україні відбиті в наукових працях вітчизняних учених, серед яких Н. Бондар [4], І. Брайловський [5], Ю. Вдовенко [6], С. Грищенко [7], І. Запатріна [8], А. Кредісов [9], Д. Наумов [10], К. Павлюк [11], О. Собкевич [12], Ф. Узунов [13] та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Державно-приватне партнерство є одним із механізмів реалізації політики модернізації економіки країни та розв'язання важливих соціально-економічних проблем. Державно-приватне партнерство, як форма співробітництва держави та бізнесу, завдяки об'єднанню фінансових ресурсів, технологій, управлінських знань тощо, сприяє повнішому прояву їх можливостей та отриманню максимальних результатів господарювання, як для бізнесу, так і для держави. На сучасному етапі розвитку української економіки державно-приватне партнерство є перспективним напрямом розвитку системи рівноправних та взаємовигідних відносин органів державної влади та представників приватного бізнесу.

Наукові дослідження вчених спрямовано на обґрунтування необхідності розвитку цього інституту партнерства, виявлення особливостей його застосування, визначення методів розподілу ризику й відповідальності та результатів між партнерами, пошук шляхів оптимізації та підвищення ефективності функціонування. Однак кожен науковець по-своєму тлумачить сутність та визначає сфери застосування державно-приватного партнерства, обґрунтовуючи свою точку зору з огляду на власні наукові погляди та фактичні дані щодо поширення таких партнерств в Україні та світі.

Водночас досить значна чисельність теоретичних і методологічних питань у межах цієї проблеми ще залишаються до кінця не вирішеними, дискусійними й потребують подальших досліджень. Так, наприклад, на сьогодні немає загальновизнаної сутності природи «державно-приватне партнерство» та не визначено економічний зміст механізму державного управління розвитком державно-приватного партнерства. Тому цілком закономірно, що проблеми функціонального призначення державно-приватного партнерства, конкретні механізми та інструменти його реалізації, характеристика найбільш адекватних форм державно-приватного партнерства, котрі сприяють інноваційному розвитку економіки України, визначення шляхів підвищення рівня ефективності функціонування усіх складників взаємодії влади та бізнес-структур потребують подальшого теоретичного обґрунтування.

Мета статті – на основі аналізу основних теоретико-методологічних концепцій державно-приватного партнерства уточнити сутність та економічний зміст механізму державного управління розвитком державно-приватного партнерства; визначити стратегічні напрями розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вчені-економісти та практики протягом багатьох років намагаються знайти шляхи розв'язання проблем, що пов'язані зі зниженням ефективності бізнесу, інституційними недоліками його функціонування, підвищенням соціальної відповідальності як держави, так і окремих суб'єктів господарювання, злиттям владних інституцій з бізнес-структурами, що породжує корупцію та має інші негативні прояви у бізнес-середовищі й стримує процес реформування суспільства загалом.

Проблематику державно-приватного партнерства, його фінансовий механізм і особливості його функціонування в різних сферах економіки досліджував Делмон Дж. (Великобританія), який під державно-приват-

ним партнерством розуміє «будь-які контрактні чи юридичні відносини між державними й приватними структурами з метою поліпшення та/або розширення інфраструктурних послуг, виключаючи контракти за державним замовленням (державні закупівлі)» [1, с. 2]. Ліндер С. (Швеція) виділяє різні аспекти терміна «public-private partnership», що пов'язані між собою: як «реформа управління», як «реструктуризація публічних послуг», як «перерозподіл ризиків», як «розподіл повноважень» тощо. Вчений вважає, що партнерства можуть бути схарактеризовані і як політичний інструмент. У цьому сенсі державно-приватне партнерство розглядається як реформа управління, тобто інноваційний інструмент, котрий змінить спосіб реалізації функцій держави [2, с. 34]. Аналізуючи державно-приватне партнерство, Сельські Дж. і Паркер Б. (США) виділяють чотири рівні його функціонування: перший – це партнерство бізнесу та некомерційних організацій; другий – партнерство держави (уряду) та бізнесу; третій – партнерство уряду та некомерційних організацій; четвертий – «трьохсекторні» партнерства. Державно-приватне партнерство – це набір функціонуючих угод, що базуються на взаємному зобов'язанні між організацією публічного сектору та будь-якою організацією поза публічного сектору [3, с. 860].

Загалом досліджуючи різні теоретико-методологічні підходи до визначення державно-приватного партнерства закордонними науковцями, можна визначити особливості його трактування за економічним змістом, зокрема:

– здійснюється у сфері соціально-економічної відповідальності держави;

– спрямований на розвиток інфраструктури, в тому числі виробничої й соціальної;

– забезпечує приватним компаніям, окрім виконання робіт у рамках державного замовлення, додаткові можливості для участі в управлінні проектами;

– має довгостроковий характер;

– забезпечує поділ ризиків проекту між партнерами.

Вітчизняні вчені, на відміну від закордонних, трактують економічну сутність державно-приватного партнерства в ширшому значенні, тобто вважають можливість його застосування не тільки до галузей інфраструктури, а й до інших, в тому числі й наукомістих, галузей економіки на основі інноваційної політики держави загалом. Так, державно-приватне партнерство розглядається як пряма економічна форма державної підтримки підприємницької діяльності, що проявляється в участі держави в фінансуванні певної соціально-важливої діяльності суб'єктів підприємництва, а також, у наданні у володіння й користування об'єктів нерухомості, що перебувають у державній власності [14, с. 34].

Вдовенко Ю. визначає партнерство державного й приватного секторів як залучення приватного капіталу до державного сектору економіки на взаємовигідних для держави та інвесторів умовах [6, с. 64]. Грищенко С. розглядає державно-приватне партнерство у формі співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, метою якого є забезпечення фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг [7, с. 42]. Наумов Д. трактує державно-приватне партнерство як економічну, організаційну та інституційну взаємодію держави та бізнесу й аналізує його як інструмент державного управління економікою України [10, с. 12]. Павлюк К. тлумачить партнерство держави й бізнесу у вигляді їх взаємної участі у спільних проектах, спрямованих на задоволення потреб суспільства, що реалізуються на довготривалій і взаємовигідній основі шляхом об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів та розподілу повноважень, відповідальності й ризику [11, с. 11]. Узунов Ф. розкриває сутність державно-приватного партнерства у вигляді певної системи, що включає особливий комплекс економічних, соціальних, правових, політичних, організаційних, управлінських та інших взаємозв'язків, спрямованих на максимально ефективне використання наявних ресурсів для соціально-економічного розвитку України [13, с. 13]. Бондар Н. зазначає, що сучасна модель партнерства характеризується збільшенням кількості учасників: їх склад поповнюється завдяки різного роду недержавним структурам, некомерційним фондам і установам різного профілю: соціальним, фінансовим, консультаційним, освітнім, медичним, релігійним, етнічним, котрі виражають інтереси громадянського суспільства [4].

Закон України «Про державно-приватне партнерство» тлумачить державно-приватне партнерство як систему відносин між державними та приватними партнерами, побудовану на принципах рівності партнерів та погодженості їхніх інтересів, під час реалізації яких можливості обох партнерів об'єднуються, з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та отримання позитивного кінцевого результату для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі [15].

Отже, державно-приватне партнерство можна розглядати як систему, котра містить комплекс економічних, соціальних, правових,

політичних, організаційних, управлінських та інших взаємозв'язків, що спрямовані на ефективне використання наявних ресурсів з метою соціально-економічного розвитку України. В цьому сенсі ми поділяємо думку Запатріної І., згідно з якою державно-приватне партнерство – це «інституціональний та організаційний альянс державної влади й приватного бізнесу з метою реалізації суспільно-значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання суспільних послуг у масштабах усієї країни або окремих територій» [8, с. 53].

Попри різні підходи до визначення поняття державно-приватного партнерства, вчені одностайно висловлюють думку, що це партнерство є однією з найбільш ефективних форм співробітництва між державою та приватним бізнесом, адже обидві сторони отримують вигоди від об'єднання фінансових ресурсів, новітніх технологій та управлінських знань з метою підвищення рівня добробуту населення.

Історично делегування державою низки ключових функцій бізнесу відбувалося у сфері надання суспільних послуг (зокрема, в інфраструктурних галузях). Держава виконує свою функцію у безперебійному забезпеченні суспільними благами, чим і пояснюється необхідність існування певних галузей економіки в державній власності. Бізнесу притаманні такі риси, як висока ефективність використання ресурсів, схильність до інновацій, мобільність. Залучити переваги обох видів власності без суттєвих соціальних змін і потрясінь доцільно та можливо в рамках державно-приватного партнерства. Сучасні форми й методи державно-приватного партнерства дозволяють збереження важливих національних об'єктів у державній власності передавати частину прав власника приватному бізнесу, а саме такі функції, як будівництво, експлуатація та утримання інфраструктурних об'єктів, а також управління ними. Отже, в традиційно державний сектор економіки привносяться приватні товари та послуги, що створює умови для ефективного функціонування зазначених об'єктів, оптимального управління ними, раціонального використання ресурсів.

Світовий досвід державно-приватного партнерства показує, що механізми взаємодії держави та бізнесу створюються з допомогою численних різноманітних проектів, що об'єднані загальною концепцією. Відповідно до неї, досягнення більш сприятливого співвідношення ціни та якості в наданні послуг, які традиційно надавалися державою, можливо через залучення потенціалу приватного сектора, включно кваліфікацію, менеджмент і фінансові ресурси, а також шляхом ефективного розподілу проектних ризиків. З початку 90-х рр. минулого сторіччя такого роду проекти отримали розвиток у світі, особливо в Західній Європі та Великобританії, й довели свою життєздатність не тільки в умовах розвинутих ринків, але й у різних соціально-економічних матрицях, у тому числі під час дефіциту фінансування соціальної сфери.

Здійснення радикальних економічних реформ й перехід до інноваційної економіки в Україні, формування громадянського суспільства, створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини все гостріше порушують питання щодо необхідності більш тісної взаємодії держави та бізнесу. Таке партнерство здатне забезпечити вибір ефективних шляхів використання як державної, так і приватної власності, оскільки відбувається їх трансформація, внаслідок чого створюється комбінована (змішана) форма власності, що забезпечує синергетичний ефект.

Сучасне українське суспільство й держава перебувають в пошуку більш ефективних форм оптимальної й ефективної партнерської взаємодії держави й бізнесу заради забезпечення сталого соціально-економічного розвитку національної економіки. Для успішного розвитку механізмів такого партнерства в Україні необхідно значно посилити інституційну та законодавчий складник державно-приватного партнерства, що призведе до покращення бізнес-середовища, створення нових можливостей для розвитку й залучення інвесторів з відповідними технічними та фінансовими ресурсами.

Одним із пріоритетних завдань інтеграції України до сучасних світових процесів є розвиток державно-приватного партнерства в інноваційній сфері, котре характеризується системою відносин між державою (територіальною громадою), наукою (підприємствами, що здійснюють наукову й науково-технічну діяльність) та суб'єктами підприємництва (виробниками інноваційної продукції й приватними інвестиціями в інноваційну сферу), а також складними інфраструктурними зв'язками та організаційно-інституціональними формами, що стимулюють дослідження й сприяють поширенню інновацій. Виділення науки в окремий сегмент партнерства свідчить про зростання її ролі й впливу на суспільні відносини в інноваційній та дослідницькій сфері.

Якщо в традиційній моделі відносин в інноваційній сфері можна провести чітке розмежування функції державного управління (реаліза-

ція політики в інноваційній сфері, визначення пріоритетів інноваційної та науково-технічної діяльності, формування та фінансування державних програм) і приватних відносин (комерціалізація інновацій, трансфер технологій тощо), то у відносинах партнерства така диференціація недоречна. У партнерських відносинах суб'єкти беруть рівноправну участь у виборі стратегії інноваційного розвитку, формуванні інноваційної політики, визначенні пріоритетів. Відтак, ця сфера перестає бути прерогативою державного управління. З іншого боку, держава активно долучається до комерційних інноваційних проектів, створюючи спільно із суб'єктами приватного права інноваційну інфраструктуру, фонди фінансування інноваційної діяльності [12].

В Україні відбувається процес становлення державно-приватного партнерства, темпи його практичного застосування є незначними (табл. 1).

Найпоширенішою формою державно-приватного партнерства в Україні є концесія (86% договорів від загальної кількості).

За період з 1992 р. по 2017 р. реалізовано 74 проекти, на першому місці в Україні за кількістю проектів із застосуванням державно-приватного партнерства – енергетика (46 проектів), на другому – зв'язок (14 проектів), на цім за обсягами інвестицій у ці проекти безпе-

Таблиця 1

Динаміка кількісного росту проектів у розрізі форм державно-правового партнерства в Україні (2012-2018 роки)**

	Роки						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Укладені договори	111	159	171	177	186	191	192
у тому числі реалізуються						182	66
З них: – договори державно-приватного партнерства					1	1	1
– договори про спільну діяльність	32	31	33	31	32	24	24
– договір концесії	79	128	138	146	153	157	41
– договори, в яких закінчився термін дії						4	4
Розірвано договорів						3	9
Призупинено дію договорів						2	113

** Станом на 01 липня 2018 року; **складено авторами на основі [16; 17, с. 18–19; 18]*

Таблиця 2

Сфери реалізації державно-приватного партнерства в Україні (станом на 1 липня 2018 р.) [17, с. 18–19]

Сфери господарської діяльності	Кількість договорів, од.	Частка у загальній кількості договорів, %
Збір, очищення та розподілення води	31	47,0
Виробництво, транспортування і постачання тепла	8	12,1
Оброблення відходів	7	10,6
Будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури	7	10,6
Управління нерухомістю	4	6,1
Виробництво, розподілення та постачання електричної енергії	3	4,5
Пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування	1	1,5
Охорона здоров'я	1	1,5
Інші	4	6,1
Разом	66	100

речним лідером залишається зв'язок (79%). У сфері транспорту, за даними Світового банку, починаючи з 1992 р. було лише два проекти у морських портах [19] (табл. 2).

Наявні проекти державно-приватного партнерства в Україні здебільшого стосуються здійснення поточних державних закупівель і не містять відчутних інвестиційних складників, що викликано такими чинниками, як недовіра з боку бізнесу до держави як ділового партнера через нестабільність державних фінансів, мінливість законодавства, високий рівень корупції, у тому числі на рівні середньої ланки управління, яка відповідає за виконання проектів державно-приватного партнерства.

Низькі показники кількості проектів державно-приватного партнерства в Україні зумовлені такими чинниками:

– недосконалість нормативно-правового забезпечення розвитку державно-приватного партнерства. Варто зазначити, що держава в цій сфері проводить активну роботу: внесено зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство», прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні»; прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 16 липня 2016 р. № 815 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384», що спрощує процедури проведення конкурсу з визначення приватного партнера та проведення аналізу ефективності державно-приватного партнерства; прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 298 «Про затвердження Порядку заміни приватного партнера за договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства», що регулює механізм заміни приватного партнера з урахуванням світового досвіду; 27 грудня 2017 р. Урядом схвалено три законопроекти щодо реформи концесійного законодавства, в тому числі проект Закону України «Про концесії», що складає основу для формування ефективних механізмів державно-приватного партнерства, вдосконалює правове регулювання концесійної діяльності, передбачає запровадження міжнародного досвіду щодо залучення приватного бізнесу до розбудови інфраструктурних об'єктів;

– недовіра бізнесу до влади, що проявляється у відсутності гарантій з боку держави щодо виконання своїх фінансових зобов'язань на весь термін реалізації проектів;

– відсутність або обмеженість знань публічної влади та відсутність необхідного досвіду й навичок для реалізації проектів, низька культура співробітництва управлінських рівнів бізнесових і державних структур;

– низький рівень гарантування захисту інтересів державних та приватних партнерів у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів державно-приватного партнерства;

– корумпованість державних інститутів, що проявляється в високих витратах на участь у конкурсах, непрозорості проектів державно-приватного партнерства та процедури укладання договорів і призводить до зростання операційних витрат за проектами та, відповідно, до їх здорожчання для приватного сектору.

В умовах, коли перед українським суспільством поставлено амбітне завдання – забезпечити якісно вищий рівень добробуту населення країни в процесі переходу на інноваційну соціально орієнтовану модель розвитку шляхом стимулювання інвестиційної активності приватного капіталу та досягнення балансу інтересів держави й підприємницьких структур [20], технології державно-приватного партнерства виступають важливим механізмом ефективного подолання тенденції технологічного відставання України в умовах переходу до інноваційної моделі економічного зростання. Пріоритетними напрямами державно-приватного партнерства в Україні повинні стати інноваційно орієнтовані інфраструктурні проекти, а також проекти в науково-технологічній та освітній сферах.

Висновки. Отже, попри значну кількість наукових досліджень з проблем державно-приватного партнерства, потребують додаткової систематизації та узагальнення моделі взаємодії держави й бізнесу та аналіз їх особливостей, котрі можуть бути використані в реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні, а також вивчення світового досвіду щодо запровадження та розвитку механізмів державно-приватного партнерства у фінансуванні національних проектів.

Практика впровадження в економіці України державно-приватного партнерства як механізму взаємодії держави та бізнесу є незначною й не набула масштабного поширення. Проте певний досвід залучення приватних партнерів для участі в інвестиційних проектах на основі відповідних договорів Україною був напрацьований. Однак кількість державно-приватних партнерств та їх якість не дають права стверджувати про повноцінне впровадження державно-приватного партнерства в економіці України.

Одним із пріоритетних завдань інтеграції України до сучасних світових процесів є розвиток державно-приватних партнерств в інноваційній сфері. Автори пропонують розробити модель інноваційного розвитку країни з використанням інструментів та механізмів державно-приватного партнерства для створення умов розвитку перспективних галузей економіки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре : практическое руководство для органов государственной власти. 2010. 154 с. URL: http://www.fa.ru/org/chair/gchp/Documents/biblio/%D0%94%D0%B5%D0%BB%D0%BC%D0%BE%D0%BD%20public_private_partner.pdf (дата звернення: 15.05.2019).

2. Linder S.H. Coming to Terms with the Public-Private Partnership. *American Behavioral Scientist*. 1999. September. Vol. 43. Issue 1. P. 35–51.

3. Selsky J.W., Parker B. Cross-Sector partnerships to Address Social Issues : Challenges of Theory and Practice. *Journal of Management*. 2005. Vol. 31. № 6. P. 859–867.

4. Бондар Н.М. Світовий досвід державно-приватного партнерства у транспортній галузі. *Ефективна економіка.* 2010. № 6. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=241 (дата звернення: 15.05.2019).

5. Брайловський І.А. Державно-приватне партнерство : методологія, теорія, механізми розвитку: дис. ... д-ра ек. Наук : 08.00.01. Донецьк, 2014. 462 с.

6. Вдовенко Ю.С. Приватно-державне партнерство в автодорожній сфері. Чернігів, 2009. 198 с.

7. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства. *Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу*. Київ, 2011. 232 с.

8. Запатріна І.В., Лебеда Т.Б. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні. *Економіст*. 2011. № 3. С. 52–58.

9. Кредісов А.І., Білоус А.О., Державно-приватне партнерство : світовий досвід та його використання в Україні. *Економіка України*. 2016. № 2 (651). С. 4–15.

10. Наумов Д.Ю. Державно-приватне партнерство як інструмент державного управління економікою України, розвитку ринку праці та трудового потенціалу промисловості. *Економіка та держава*. 2011. № 2. С. 33–40.

11. Павлюк К.В., Павлюк С.М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наукові праці КНТУ. Економічні науки.* 2010. Вип. 17. С. 10–19.

12. Собкевич О.В., Михайличенко К.М., Ємельянова О.Ю. Механізми ефективного використання та розвитку потенціалу транспортно-дорожнього комплексу України. Київ : НІСД, 2014. 60 с.

13. Узунов Ф.В. Удосконалення інструментарію реалізації державно-приватного партнерства в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2015. 36 с.

14. Ястремський О. І. Основи теорії економічного ризику. Київ : АртЕк, 1997. 248 с.

15. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404–VI. Верховна Рада України. URL: http://www.nau.ua/druk.php?name=332930-01072010-0.txt (дата звернення: 15.05.2019).

16. Довідка щодо стану здійснення державно-приватного партнерства. URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=6b08c354-a6fd-4ace-8c57-41829defda5c&title=DovidkaSchodoStanuZdiisnennia (дата звернення: 15.04.2019).

17. Реалізація проектів державно-приватного партнерства в Україні : ДПП як механізм ефективної співпраці між державою та приватними партнерами у галузі інфраструктури. Практичний посібник. Київ : SPILNO PPP Management office, 2017. жовтень. 92 с. URL: https://mtu.gov.ua/files/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%94%D0%9F%D0%9F%20%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96.pdf (дата звернення: 15.05.2019).

18. Стан здійснення ДПП в Україні. URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini (дата звернення: 15.04.2019).

19. Ukraine – Private Infrastructure Projects. The World Bank & PPIAF. URL: http://ppi.worldbank.org/snapshots/country/ukraine (дата звернення: 15.05.2019).

20. Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів» : Постанова Верховної Ради України від 21 жовтня 2010 р. № 2632–VI / *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 11, ст. 72). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2632-17 (дата звернення: 15.05.2019).

INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION IN TERMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

UDC 378.014:339.94]:351
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-11

Kostiuk T.O.
PhD in Political Science, Associate Professor,
Senior Research Fellow,
Scientific Research Laboratory
of Internationalization of Higher Education
Borys Grinchenko Kyiv University

Nowadays many societies and countries are becoming more and more focused on themselves as the backlash against globalization. On the contrary educational field strives to unification and generalization. The main vectors on which the modern international component of higher education develops is, firstly, the unification of scientific and pedagogical efforts and resources, and secondly, academic mobility and programs of double diplomas. The greatest success is observed in educational field demonstrating harmonic combination of outstanding national traditions and scientific schools' approaches with the world trend toward internationalization. State policy of Ukraine, including educational field, is constantly aimed at achieving world standards for the sake of joining democratic developed countries and shared future in a fractured world. Thus, it has to correspond to the world trends.
Key words: *internationalization of higher education, academic mobility, globalization, national identity, market oriented higher education, Ukraine.*

Сьогодні багато суспільств і держав стають дедалі більше орієнтованими на національні проблеми, що є наслідком негативного впливу глобалізації. Освітня ж сфера прагне уніфікації та узагальнення стандартів та підходів. Основними векторами розвитку сучасної міжнародної складової частини вищої освіти є, по-перше, уніфікація науково-педагогічних зусиль і ресурсів, по-друге, академічна мобільність і програми подвійних дипломів. Найбільший успіх спостерігається в освітній сфері через гармонійне поєднання провідних національних традицій та підходів наукових шкіл зі світовою тенденцією до інтернаціоналізації. Державна політика України, включаючи освітню сферу, постійно спрямована на досягнення світових стандартів задля приєднання до демократичних розвинених країн і спільного майбутнього в мінливому світі, тому повинна відповідати світовим трендам.
Ключові слова: *інтернаціоналізація вищої освіти, академічна мобільність, глобалізація, національна ідентичність, ринково орієнтована вища освіта, Україна.*

Сегодня многие общества и государства становятся все больше ориентированными на национальные проблемы вследствие негативного влияния глобализации. Образовательная же сфера стремится к унификации и обобщению стандартов и подходов. Основными векторами развития современной международной составляющей высшего образования является, во-первых, унификация научно-педагогических усилий и ресурсов, во-вторых, академическая мобильность и программы двойных дипломов. Наибольший успех наблюдается в образовательной сфере благодаря гармоничному сочетанию ведущих национальных традиций и подходов научных школ с мировой тенденцией к интернационализации. Государственная политика Украины, включая образовательную сферу, направлена на достижение мировых стандартов для присоединения к демократическим развитым странам и общего будущего в меняющемся мире, поэтому должна отвечать мировым трендам.
Ключевые слова: *интернационализация высшего образования, академическая мобильность, глобализация, национальная идентичность, рыночно ориентированное высшее образование, Украина.*

The problem setting in general. The internationalization of higher education (IHE) is now a fashionable buzzword and at the national, sectoral and institutional levels makes the functions and mechanism of providing educational services acquire an international character. At present, all over the world the internationalization of education is becoming an object and subject of a purposeful State policy, aimed at solving educational, institutional, political, social and economic problems. As well we might conceive national peculiarities and in what ways they remain a differentiating component of higher education institutions and, particularly, how it may help distinguish approaches to internationalization.

To reveal and to discuss multiple definitions, terms and approaches to internationalization present in literature and higher education practice would go far beyond the scope of this article. Accordingly, the controversy and effect of internationalization, seen through the lens of regional perception peculiarities, threats and opportunities, are of central interest.

The main categories for the comprehensive analysis of IHE trends are the national and supranational structures and the principles of interaction at all levels. Hence, there is a need for a thorough study of ideas, principles, forecasting of priorities, internationalization of education policy in world, regional and national dimensions. It is also worth to determine the specificity of the IHE in different regions and states and to track the corresponding activity of educational institutions, students and teachers. Equally important is to monitor the application areas of international cooperation in higher education. All these aspects have been examined and set forth in this article.

Analysis of the related research and publications. Actually, the IHE concept besides two generally admitted aspects of internal and

external internationalization must include the border-omission elements and features. It undoubtedly has to promote the multiculturalism and to contribute to the elimination of borders in minds, approaches to studying and scientific research as well as the gap in goal-setting, decision-making way of thinking.

A simple, generic definition of internationalization is suggested by Maringe and Foskett, drawing on the work of Knight, de Wit and Teichler, that describes internationalization in the context of HE as "the integration of an international or intercultural dimension into the tripartite mission of teaching, research and service functions" [2–4; 6]. In an often-cited definition of internationalization of higher education, Knight [2] states: "Internationalization is the process of integrating an international or intercultural dimension into the teaching, research, and service functions of an institution of higher learning". In a similar process-oriented definition Altbach, Reisberg and Rumbley note: "[internationalization refers to] specific policies and programs undertaken by governments, academic systems and institutions, and even individual departments" [1]. It is noteworthy that both authors pivot the definition on infusion of an approach to reach out and interrelate with other nations. Au contraire, the proliferation of globalization is described as "tentacular spread". Middlehurst & Woodfield have observed that internationalization has impacted higher education primarily in two ways: first, it has made the higher education sector more competitive, and secondly, it has driven institutions to devise policy prescriptions at the organizational level [5]. The former implies that higher education the world over is viewed as a global marketplace for international students, academics and research funds. The understanding that internationalization of higher education adds competitive advantage drives institutions to incorporate the international element. This view perceives institutions to be partakers in the global marketplace of higher education and to prepare the future workforce to meet the demands of global career.

Formulating the goals of the article. The article first examines internationalization, proceeding from its provenance and generally accepted growing role in higher education. It then questions how it correlates, influences or depends on the globalization, multiculturalism, political vectors and national identity and academic traditions. Above all the article argues that the internationalization only strives to enrich and pattern scholar and cultural spheres, is not linked to the contestations of power, extending the perennial role of education in keeping overall presence in countries' policy. And finally, the article warns that developing countries' mentality leads to a simplified perception of the internationalization as welfare growing strategy that intimately tends to consumerism.

Presentation of the main research material. The integration of higher education major factors includes economic, political, cultural, and pedagogical. Economic factors are related both to direct financial benefits (income from tuition fees for foreigners, language courses, internships, etc.), and indirect economic benefits, primarily an advanced training of high school graduates as a condition for lifelong education and economic progress. Political factors are defined by geopolitical interests, security issues, ideological influence, etc. Cultural factors emerged due to the importance of intercultural dialogue. Pedagogical factors influence the function and content of IHE. All these factors are closely intertwined and evolve.

By the end of the 1990s, overall internationalisation and especially in the field of higher education was largely initiated and guided by political factors, above all by the desire to ensure the coexistence of different social systems, to strengthen cultural understanding and the political influence. Realities have changed, but the political processes in some countries and regions continue to shape and to adapt the requirements for educational processes. The world leading countries presence in the state-building processes in transitive societies through internalisation of the educational field determines their influence on the mass consciousness formation, the development of sciences, democratisation as well as the ideological dominance. For instance, the conferences devoted to nowadays most pressing problems and, especially, their scientific exploration, are more and more frequently conducted on the basis of the leading universities in Asian and African countries. Except of creating an ideal platform for discussion, reflection and exchange, it made possible world progressive thoughts set up the prerequisites for further regional research trends and vectors.

The world community advocates that science should be out of politics. However, often in autocratic or semi-democratic regimes, science gets censored or sanctioned. The censorship in science appears particularly as regards the topic of scientific research, publicity or secrecy of the thesis defense, the publication of scientific and practical experiments results. As well if they sanction the country, they sanction small business, scientific field and sports, as repeatedly concerning Cuba or Russia.

IHE promotes unification of research requirements. In the post-Soviet space, the system

of doctoral studies has been so stiff, corrupt and guided from above that in some fields of sciences became a valuable option for those elected who could afford postgraduate education. Thanks to the spread of higher education world quality standards and the requirements to the scientific works, the research and investigation projects have become truly scholastic, what is confirmed by the citation index, with significant scientific novelty and relevance, proven through the promulgation of scientific discourse on the subject. An application for the publication of the scientific research results in an international edition provides a kind of arbitration, which acts impartially within the accepted standards and requirements framework. To receive approval and to be admitted to publication in the editions included in bibliographic abstract databases is at the same time a high estimation at the supranational level of the scientist's contribution to the development of domestic science.

Besides, expanding the horizons for young scholars has made it compulsory to speak a foreign language, at least English. This, in turn, causes operational changes in public policy. In the light of the IHE process in developing countries and countries-aspirants to join the world scientific community on parity rights, the legislation in the sphere of education, science and language policy is being adapted. In Ukraine, these requirements of time are reflected primarily in the Law of Ukraine "On Education", the Law of Ukraine "On Higher Education" and the Law of Ukraine "On the Principles of State Language Policy".

Among other things, the IHE path trotting may imply the creation of a "market-oriented high school", the rejection of universal academic training, the formation of knowledge and skills and capacity building as the instruments of action on the global education market. Likewise, the disappearance of political and ideological imbalances in the world, the proclamation of the universal values of socio-humanitarian development, environmental issues, the rapid growth of the Asia-Pacific region, China and Japan's increasing influence on the world economy, Korea's potential, the threshold states' achievements in nuclear weapon exploration indicate new priorities in education.

Additionally, unified requirements and approaches to the organization of the learning process and the research enrich the traditions of national universities in the world. Thus, for instance, joint programs are integrated, differentiated by degree (bachelor, master, doctoral, consecutive) and type of diploma (two (or more) diplomas, double diploma, joint certification). The IHE process besides students' and academic mobility includes the programs and curricula reforming and cooperation in the research field through different networks and associations. Open and distance learning, regional and foreign institutions cooperation to create strategic educational alliances, international division of labor and other activities are also among advantages.

Among the advantages of IHE are the pooling of resources, especially when they are so inaccessible, and avoiding of duplication and redundant copying of research topics along with the identification of educational projects. The given process also provides the possibility to push the limits of scientific search, preserve national identity while expanding the cultural horizons of trainees and trainers, influence the development of the country of origin and contribute to global economic and political stability.

Taking into account IHE characteristics and the positioning of the countries in educational services it is possible to identify educational services as import-oriented, import-export oriented and export-oriented types of HEIs orientation. For this reason, IHE demonstrates its effectiveness first due to the expansion of curricula and training of their students in foreign partner universities. The expansion of the universities' regional network for the effective resources use and the education and research quality improvement through the participation of students and teachers in knowledge sharing process go the next.

As practice shows, there have recently emerged new forms of internationalisation, consisting in the institutions and programs transfer across the border. These forms of international supply of educational services, called the transnational education, are considered to be appropriate educational activities, in which students are not in the country where the HEI that issues diplomas is located. Indeed, the most characteristic forms of mobility of institutions are: the opening of foreign campuses by universities and/or commercial suppliers or the creation of a new higher education institution in which foreign capital takes part either alone or in partnership with a national university. Moreover, the mobility of educational programs includes distance education courses offered by a university located abroad; joint courses or programs offered by an internal university and its foreign partner institution; as well as franchising courses and programs. Hence, the procedure of IHE demonstrates the sustainable development and diversification.

Au contraire, internationalisation at domicile is a concept which is a way to ensure that the majority of students who do not have the opportunity to study abroad, nevertheless, can take advantage of the effects of international influence. It means the introduction of educational programs/disci-

plines in foreign languages; integration of foreign visiting professors in the educational process; introduction of joint programs without obligatory or with short-term student mobility.

Conclusions. Education is only one link in the national development strategy, which determines the country's ranking in different fields, its priority and authority in the world. Qualitative education with an emphasis on patriotic national education is at the basis of the general policy of the state, its socio-humanitarian component is aimed at preserving the national identity with the parallel intensification of the process of sectoral implementation of innovations and world trends.

IHE is a process that has become a manifestation of globalization in science and education. This tendency is to unify standards, specialties, educational qualification levels, curricula and programs, requirements, evaluation systems; it is a program of student and academic exchanges, double diplomas; it is an academic dialogue, the dissemination of experience. But among others there is the issue of the economic development of educational institutions, based on the opening of language courses, summer camps, preparatory faculties. It is also a matter of political influence, and even expansion. For example, sponsoring educational institutions or educational/research projects, creating enabling environments, programs, brain drain grants, language policy, co-financing research, creates a donor country with all the conditions for political presence in the domestic policy of the recipient country. This should be remembered by the countries of the former USSR, which in their search for a development vector often hesitate between Asian, or European, areas of cooperation and funding sources.

Ukraine is always a progressive state, which in many spheres leads the countries with advanced technologies. Education is not an exception. Ukrainian scholars and educators are known all over the world, their experience and development are highly appreciated; innovations have been recognized and sponsored by numerous projects and grants, either European or American. Lack of State financing and public funding leads to the fact that the behavior of Ukrainian higher educational institutions is adaptive, they turn into grant-eaters, lose the renown of the advanced institutions of higher education in their field. In order to stop such destructive tendencies, to bring higher education in Ukraine to a qualitatively new level, to retain the status of leaders in their fields by Ukrainian higher education institutions, it is necessary to carry out certain reforms.

REFERENCES:

1. Altbach P., Reisberg L. & Rumbley L. (2009). Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education. Paris, France : UNESCO.

2. Knight J. Internationalization: Elements and checkpoints. Canadian Bureau for International Education. Ottawa, Canada : CBIE. 1994.

3. Knight J. Internationalization remodeled: Definition, approaches, and rationales. Journal of Studies in International Education. 8, 5-31. 2004. URL: http://dx.doi.org/10.1177/1028315303260832.

4. Maringe F. & Foskett N. Introduction: Globalization and universities. In F. Maringe & N. Foskett. Globalization and internationalization in higher education: theoretical, strategic and management perspectives (pp. 1–16). London / New York : Continuum International Publishing Group, 2010.

5. Middlehurst R. & Woodfield, S. Responding to the internationalisation agenda: Implications for institutional strategy. 2007. URL: http://www.heacademy.ac.uk/assets/documents/research/responding_to_the_internationalisation_agenda_full_report.pdf.

6. Teichler U. Comparative Higher Education. Potentials and Limits. Higher Education. 1996. 32 (4): 431-465.

НЕВІДВОРОТНІСТЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

INSUFFICIENCY OF LIABILITY FOR WATER SUPPLY AND WASTEWATER AS THE PRINCIPLE OF THE STATE POLICY

УДК 351:628.1:331](477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-12

Крилова І.І.
к. юрид. наук,
докторант кафедри економічної політики та врядування
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті проаналізовано державну політику у сфері водопостачання та водовідведення, побудовану на принципі невідворотності відповідальності за правопорушення у сфері. Невідворотність відповідальності полягає в тому, що правопорушення має обов'язково за будь-яких умов тягти за собою відповідальність правопорушника. Однак реалізація зазначеного принципу унеможливлена через відсутність обов'язкових норм щодо санкцій правопорушення в профільному законі. Автор розглядає визначення поняття «юридична відповідальність», її ознаки, основні принципи й функції, визначає, що сутність юридичної відповідальності полягає у правовому реагуванні держави на скоєне правопорушення, що забезпечується державним примусом. Систематизовано види юридичної відповідальності, їх правова підстава та опис. Зазначаються спільні риси й відмінності між адміністративною та комунальною відповідальністю, аналізуються поняття й сутність адміністративної відповідальності. Автор систематизує норми щодо відповідальності за правопорушення у сфері водопостачання та водовідведення, зазначені Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» й Кодексом України про адміністративні правопорушення. Визначає певні особливості правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері водопостачання та водовідведення. Надає пропозиції щодо ефективності реалізації невідворотності відповідальності у сфері водопостачання та водовідведення.

Ключові слова: *сфера водопостачання та водовідведення, державне регулювання, невідворотність відповідальності, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративні санкції.*

В статье проведен анализ государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения, построенной на принципе неотвратимости ответственности за правонарушения в сфере. Неотвратимость ответственности заключается в том, что правонарушение должно обязательно при любых условиях влечь за собой ответственность правонарушителя. Однако реализация указанного принципа невозможна из-за отсутствия обязательных норм относительно санкций правонарушений в профильном законе. Автор рассматривает определение понятия «юридическая ответственность», ее признаки, основные принципы и функции. Определяет, что сущность юридической ответственности состоит в правовом реагировании государства на совершенное правонарушение, обеспечивается государственным принуждением. Систематизированы виды юридической ответственности, их правовое основание и описание. Указываются общие черты и различия между административной и уголовной ответственностью, анализируются понятие и сущность административной ответственности. Автор систематизирует нормы об ответственности за правонарушения в сфере водоснабжения и водоотведения, указанные Законом Украины «О питьевой воде, питьевом водоснабжении и водоотведении» и Кодексом Украины об административных правонарушениях. Определяет особенности правового регулирования административной ответственности за нарушения законодательства в сфере водоснабжения и водоотведения. Предлагаются решения по эффективности реализации неотвратимости ответственности в сфере водоснабжения и водоотведения.

Ключевые слова: *сфера водоснабжения и водоотведения, государственное регулирование, неотвратимость ответственности, юридическая ответственность, административная ответственность, административное правонарушение, административные санкции.*

This article analyzes the state policy in the field of water supply and wastewater, built on the principle of inevitability of liability for offenses in the field. The inevitability of liability is that the offense must necessarily entail the perpetrator's responsibility in all circumstances. However, the implementation of this principle is impossible due to the lack of mandatory rules for the sanction of the offense in the core law. The author considers the definition of legal liability, its features, basic principles and functions. Determines that the essence of legal responsibility consists in legal reaction of the state to the committed offense, which is provided by state coercion. The article systematizes the types of legal responsibility, their legal basis and description. The common features and differences between administrative and communal responsibility are mentioned, the concept and essence of administrative responsibility are analyzed. The author systematizes the norms of liability for violations in the sphere of water supply and wastewater, specified by the Law of Ukraine "On Drinking Water, Drinking Water Supply and Wastewater" and the Code of Ukraine on Administrative Violations. Identifies certain peculiarities of the legal regulation of administrative liability for violations of the legislation in the field of water supply and wastewater. Offers suggestions on the effectiveness of implementing the inevitability of responsibility in the field of water supply and wastewater.

Key words: *sphere of water supply and wastewater, state regulation, inevitability of liability, legal liability, administrative liability, administrative offense, administrative sanctions.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Держава гарантує кожному громадянину якісне й безпечне водопостачання та водовідведення. Гарантії держави базуються на принципах державної політики у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення, одним із яких є невідворотність відповідальності в разі порушення законодавства у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення. Цей принцип є одним із основних принципів юридичної відповідальності. Невідворотність відповідальності полягає в тому, що правопорушення має обов'язково за будь-яких умов тягти за собою відповідальність правопорушника. Однак для реалізації зазначеного принципу має бути чітка регламентація закону щодо юридичної відповідальності, санкцій і механізму притягнення. Статтею 46 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» передбачено відповідальність за порушення законодавства у сфері питної води та питного водопостачання й перелік правопорушень [8]. Проте Законом не визначено ані суб'єктів правопорушень, ані конкретних санкцій, ані уповноважених органів на притягнення до відповідальності, що нівелює зазначені норми Закону. Указана стаття також містить бланкетну норму, що винні особи притягаються до відповідальності згідно із законами України. Відсутність конкретних норм права щодо правопорушень, суб'єктів та об'єктів, санкцій, наявність норм декларативного й бланкетного характеру з посиланням на загальне поняття «закони» створює ситуації від можливості різного тлумачення норм права під час застосування заходів відповідальності до ігнорування таких норм, ставить під сумнів дотримання принципу державної політики щодо невідворотності відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню юридичної відповідальності загалом і її різновиду адміністративної відповідальності тією чи іншою мірою роботи присвятили відомі правники: В.Б. Авер'янов [1], О.Ф. Скакун [10], П.М. Рабінович [9], С.Л. Лисенков [7], В.В. Копєйчиков [5] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом із тим на практиці правозастосування та в законотворчості існують спірні питання щодо можливості застосування державного примусу у сфері водопостачання та водовідведення.

Мета статті. Метою статті є визначення сутності й аналіз особливостей відповідальності як засобу державного впливу та засобу протидії правопорушенням у сфері водопостачання та водовідведення.

Виклад основного матеріалу. Одним із механізмів забезпечення дотримання норм законодавства є інститут юридичної відповідальності, який може бути ефективним та адекватним щодо правопорушення. Під юридичною відповідальністю правники розуміють передбачений законом вид і міру державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного й майнового характеру [10, с. 431]; закріплений у законодавстві й забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних благ, що йому належали [9, с. 161]; правовідносини, в яких держава має право застосовувати певні заходи примусу до суб'єктів, що скоїли правопорушення та зобов'язані зазнавати втрат чи обмежень, передбачених санкціями норм права [7, с. 234]. У сучасному правознавстві розрізняють перспективну (позитивна відповідальність, яка означає сумлінне виконання суб'єктом усіх правових приписів) і ретроспективну (негативна відповідальність, яка полягає в закріпленому законі обов'язку правопорушника перетерпіти з боку держави певні негативні наслідки (санкції) за скоєні правопорушення) юридичну відповідальність [10, с. 430; 7, с. 231].

Юридична відповідальність наділена такими ознаками: 1) спирається на державний примус у формі каральних і правовідновлювальних способів; 2) виражається в обов'язку особи зазнати певних утрат, конкретних благ особистого (позбавлення волі, посади тощо), організаційного та майнового характеру (конфіскація майна, штраф) за свою вину; 3) настає лише за вчинені або вчинювані правопорушення в разі встановлення правопорушення; 4) здійснюється компетентними органами в суворій відповідності із законом, а саме санкціями норм права, якими встановлюються вид і міра втрат; 5) здійснюється в ході правозастосовної діяльності за дотримання певного процедурно-процесуального порядку й форм, установлених законом (цивільним процесуальним, кримінальним процесуальним, про адміністративні правопорушення) [10, с. 431–432; 7, с. 232]. Зазначені ознаки є спільними для всіх видів юридичної відповідальності й обов'язковими, відсутність хоча б однієї з них свідчить про відсутність юридичної відповідальності.

Під час застосування юридичної відповідальності виходять із низки основних принципів (незаперечні вихідні вимоги, що висуваються до правопорушників і дають змогу забезпечувати правопорядок у суспільстві): 1) притягнення суб'єкта до юридичної від-

повідальності можливе лише за протиправні діяння (дію або бездіяльність), а не за виявлення наміру, думки, світогляд, особисті властивості тощо; 2) законності (процедура притягнення до юридичної відповідальності, її накладення й виконання мають бути детально

Таблиця 1

Види юридичної відповідальності*

Відповідальність	Правова підстава	Опис	Правозастосовний акт (підстава для притягнення)
Конституційна	Конституція України	настає за порушення норм Конституції України. Норми Конституції є нормами прямої дії. Питання про притягнення суб'єкта (фізичної або юридичної особи) до конституційно-правової відповідальності вирішується судом	Рішення про імпічмент. Судове рішення
Адміністративна	КУпАП	накладається за адміністративні правопорушення органами державного управління до осіб, що не підпорядковані їм по службі. Заходи адміністративної відповідальності – попередження, штраф, адміністративний арешт, позбавлення спеціальних прав (наприклад, прав водія) тощо	Рішення суду. Протокол, акт органу адміністративної юрисдикції
Цивільна	ЦПКУ	настає з моменту правопорушення – невиконання договірного зобов'язання майнового характеру в установлений строк або виконання неналежним чином, заподіяння позадоговірної шкоди (цивільно-правового проступку) або здоров'ю, чи майну особи, її особливість полягає в добровільному виконанні правопорушником відповідальності без застосування примусових заходів. Державний примус використовується в разі виникнення конфлікту між учасниками цивільних правовідносин. Питання про притягнення суб'єкта (фізичної або юридичної особи) до цивільно-правової відповідальності вирішується судом, арбітражним судом або адміністративними органами держави за заявою учасника правовідносини або потерплого. Заходи цивільно-правової відповідальності – відшкодування майнових утрат, скасування незаконних угод, штраф, пеня та інші заходи, які полягають у примушуванні особи нести негативні майнові наслідки	Постанова суду
Кримінальна	КПКУ	настає за вчинення злочинів, вичерпний перелік яких міститься в ККУ, тобто встановлюється лише законом. Настає з моменту офіційного обвинувачення, реалізується виключно в судовому порядку. Заходи кримінальної відповідальності – жорсткі заходи кримінального покарання, які впливають на особу винного, й позбавлення волі, виправні роботи без позбавлення волі тощо; застосовуються лише в судовому порядку	Вирок суду
Матеріальна	КЗпПУ	настає за вчинене майнове правопорушення, шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації робітниками та службовцями під час виконання ними своїх трудових обов'язків. Притягає до відповідальності адміністрація підприємства. Захід матеріальної відповідальності – грошове стягнення	Наказ підприємства

Продовження таблиці 1

Дисциплінарна	КЗпПУ	накладається адміністрацією підприємств, установ, організацій (особою, що має розпорядчо-дисциплінарну владу над конкретним працівником) унаслідок учинення дисциплінарних проступків: 1) відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку; 2) в порядку підпорядкованості; 3) відповідно до дисциплінарних статутів і положень. Реалізується виключно в рамках службової підпорядкованості. Засоби дисциплінарної відповідальності: догана, пониження в посаді, звільнення	Наказ підприємства

** Складено на підставі [10, с. 436–438; 7, с. 234–235; 9, с. 162].*

Таблиця 2

Порівняння норм щодо правопорушень у сфері водопостачання та водовідведення*

Правопорушення, визначене ст. 46 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення»	**Правопорушення, визначене КУпАП**
Постачання споживачам питної води, яка не відповідає державним стандартам на питну воду або яка внаслідок порушення вимог стандартів, **норм** і правил є небезпечною для життя і здоров'я людей	**Ст. 42 Порушення санітарних норм**
порушення без поважних причин установленого режиму подачі питної води населенню для питних і господарсько-побутових потреб, а також підприємствам харчової та медичної промисловості	
забруднення, засмічення, виснаження джерел питного водопостачання	Ст. 59 **Порушення правил охорони водних ресурсів** (Забруднення і засмічення вод, порушення водоохоронного режиму на водозборах, яке спричиняє їх забруднення, водну ерозію ґрунтів та інші шкідливі явища. Уведення в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без споруд і пристроїв, що запобігають забрудненню і засміченню вод або їх шкідливому діянню)
порушення режиму охорони, господарської чи іншої діяльності в зонах санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання	
самовільне підключення споживачів до об'єктів і систем питного водопостачання та водовідведення	**Ст. 103-1. Порушення правил користування енергією, водою чи газом** (Самовільне використання з корисливою метою електричної, теплової енергії, гарячої чи **питної води** без приладів обліку, результати вимірювання яких використовуються для здійснення комерційних розрахунків (якщо використання приладів обліку обов'язкове), або внаслідок умисного пошкодження приладів обліку чи у будь-який інший спосіб, а так само інші **порушення правил користування** електричною, тепловою енергією, гарячою чи **питною водою**, а також самовільне використання з корисливою метою газу, порушення правил користування газом у побуті, що не завдало значної шкоди)
провадження діяльності із централізованого питного водопостачання та водовідведення без ліцензії **або з порушенням ліцензійних умов**	Ст. 164. **Порушення порядку провадження господарської діяльності** (Провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування, а так само без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди)

Продовження таблиці 2

неповідомлення (приховування) або надання недостовірної інформації про аварійні ситуації на об'єктах централізованого питного водопостачання та водовідведення, про якість питної води, стан джерел і систем питного водопостачання та водовідведення	**Ст. 156-1. Порушення законодавства про захист прав споживачів** (Відмова працівників торгівлі, громадського харчування та **сфери послуг** і громадян, які займаються підприємницькою діяльністю в цих галузях, у наданні громадянам-споживачам необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про товари (роботи, послуги), їх **кількість, якість**, асортимент, а також про їх виробника (виконавця, продавця), у навчанні безпечного та правильного їх використання, а так само обмеження прав громадян-споживачів на перевірку якості, комплектності, ваги й ціни придбаних товарів. Надання виробниками недостовірної інформації про продукцію, якщо ця інформація не зашкодила життю, здоров'ю та майну споживача) **Ст. 212^{-3}. Порушення права на інформацію та права на звернення** (Неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення»)
пошкодження (руйнування чи псування) систем питного водопостачання, порушення **правил їх експлуатації** й установлених режимів роботи, дії, що становлять загрозу санітарному та епідемічному благополуччю населення	Ст. 61 **Пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв** (Порушення правил експлуатації водогосподарських споруд і пристроїв)
невиконання обов'язкових приписів посадових осіб	**Ст. 188^{-36}. Невиконання законних вимог посадових осіб НКРЕКП** (Несвоєчасне надання інформації, необхідної для виконання покладених на НКРЕКП завдань. Ненадання інформації НКРЕКП або надання завідомо недостовірних даних посадовими особами суб'єктів природних монополій або суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сферах енергетики та комунальних послуг. Невиконання або несвоєчасне виконання суб'єктами природних монополій або суб'єктами господарювання на суміжних ринках у сферах енергетики та комунальних послуг рішень НКРЕКП, **порушення ліцензійних умов**).
	Ст. 60 **Порушення правил водокористування** (Забір води з порушенням планів водокористування, самовільне проведення гідротехнічних робіт, безгосподарне використання води (добутої або відведеної з водних об'єктів), порушення правил ведення первинного обліку кількості вод, що забираються з водних об'єктів і скидаються до них, та визначення якості вод, що скидаються)
	Ст. 48 **Порушення права державної власності на води** (Самовільне захоплення водних об'єктів або самовільне водокористування, переуступка права водокористування, а також укладення інших угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на води)
	Ст. 103^{-3}. Порушення вимог щодо комерційного обліку теплової енергії, гарячої та питної води (Приєднання будівель до зовнішніх теплових мереж (крім мереж систем автономного теплопостачання), зовнішніх мереж гарячого водопостачання (крім мереж систем автономного гарячого водопостачання), зовнішніх водопровідних мереж (крім мереж систем автономного водопостачання) без оснащення вузлами обліку будівель і приміщень тощо)
	Ст. 155-1. **Порушення порядку проведення розрахунків** (Порушення встановленого законом порядку проведення розрахунків у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг)

Продовження таблиці 2

	Ст. 155^{-2}. Обман покупця чи замовника (Обмірювання, обважування, обраховування, **перевищення встановлених цін і тарифів** або інший обман покупця чи замовника працівниками торгівлі, громадського харчування і сфери послуг і громадянами-суб'єктами підприємницької діяльності під час реалізації товарів, виконання робіт, надання послуг)
	Ст. 165^{-2}. Порушення порядку формування та застосування цін і тарифів (Порушення порядку формування, встановлення та застосування цін і тарифів, а також знижок, націнок, доплат до них)

**Складено на підставі [8; 4]*

Таблиця 3

Адміністративні санкції за правопорушення у сфері водопостачання та водовідведення*

Вид правопорушення, визначений КУпАП	Адміністративні санкції за правопорушення
Ст. 42. Порушення санітарних норм	штраф на громадян від 1 до 12 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 6 до 25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 48. Порушення права державної власності на води	штраф на громадян від 3 до 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 5 до 8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 59. Порушення правил охорони водних ресурсів	штраф на громадян у розмірі від 3 до 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 5 до 8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 60. Порушення правил водокористування	штраф на посадових осіб від 5 до 8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 61. Пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв	штраф на громадян від 3 до 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 5 до 8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 103-1. Порушення правил користування енергією, водою чи газом	попередження або штраф на громадян від 10 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і попередження або штраф на посадових осіб від 30 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 103-3. Порушення вимог щодо комерційного обліку теплової енергії, гарячої та питної води	штраф на посадових осіб від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 155-1. Порушення порядку проведення розрахунків	Штраф на осіб, які здійснюють розрахункові операції, від 2 до 5 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 5 до 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 155-2. Обман покупця чи замовника	штраф від 2 до 15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 156-1. Порушення законодавства про захист прав споживачів	штраф від 1 до 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 164. Порушення порядку провадження господарської діяльності	штраф від 1000 до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних унаслідок учинення цього адміністративного правопорушення, чи без такої.
Ст. 165-2. Порушення порядку формування та застосування цін і тарифів	штраф на посадових осіб від 5 до 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 188^{-36}. Невиконання законних вимог посадових осіб НКРЕКП	Штраф на посадових осіб суб'єктів природних монополій або суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сферах енергетики та комунальних послуг до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Ст. 212-3. Порушення права на інформацію та права на звернення	штраф на посадових осіб від 25 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян

** Складено на підставі [4].*

врегульовані в законі); 3) обґрунтованості (установлення факту вчиненого правопорушення, інших юридично значущих фактів з висновками про факт і суб'єкта правопорушення); 4) доцільності (полягає у відповідності обраного заходу впливу на правопорушника цілям юридичної відповідальності); 5) невідворотності (будь-яке правопорушення, навіть незначне, повинно тягти за собою відповідну міру відповідальності); 6) своєчасності (притягнення до відповідальності протягом строку давності – від кількох місяців для адміністративних правопорушень, від 1 року до 10–15 років для кримінальних злочинів); 7) справедливості (виявляється в такому: кримінальне покарання не встановлюється за проступки; під час установлення покарання не має принижуватися людська гідність; закон, що встановлює відповідальність, не має зворотної дії в часі, окрім її пом'якшення; за одне правопорушення встановлюється тільки одне покарання) [10, с. 433–434; 7, с. 232]. Юридична відповідальність виконує такі функції: правоохоронну, яка реалізується шляхом правовідновлення (спрямована на відновлення незаконно порушених прав, примусове виконання невиконаних обов'язків, властивих цивільній, майновій відповідальності) й покарання (спрямована на покарання державою правопорушника та запобігання новим правопорушенням), та виховну, що реалізується шляхом спеціальної превенції (тобто виправлення дефектів правосвідомості правопорушника з тим, аби він більше не чинив правопорушень), і загальної превенції (тобто вплив на правосвідомість усіх інших схильних до правопорушень осіб, щоб утримати їх від таких вчинків) [10, с. 435; 9, с. 161]. Отже, сутність юридичної відповідальності полягає у правовому реагуванні держави на скоєне правопорушення, що забезпечується державним примусом.

Підставою притягнення до юридичної відповідальності є склад правопорушення. Підставами настання юридичної відповідальності (сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність повинною) є: 1) факт здійснення правопорушення – фактична підстава; 2) наявність норми права, яка забороняє таку поведінку й установлює відповідні санкції (за її допомогою відбувається визначення складу правопорушення), – нормативна підстава; 3) відсутність підстав для звільнення від відповідальності, коли в законах можуть міститися вказівки про обставини, які виключають відповідальність (стан крайньої необхідності, необхідної оборони або перебування в стані неосудності); 4) наявність правозастосовного акта – рішення компетентного органу, яким покладається юридична відповідальність, визначаються її вид і засіб (наказ адміністрації, вирок суду тощо), – процесуальна підстава [10, с. 440].

Види юридичної відповідальності визначено залежно від галузевої структури права й характеристик видів правопорушень, наведені в таблиці 1.

По суті, адміністративна і кримінальна відповідальність мають багато спільного, адже кожна з них – це відповідальність перед державою. Крім того, для адміністративних правопорушень і кримінальних злочинів як підстав адміністративної та кримінальної відповідальності характерні такі спільні ознаки, як суспільна небезпека, протиправність, караність і винність. Проте вітчизняна правова доктрина адміністративної відповідальності базується на розмежуванні кримінальних злочинів та адміністративних правопорушень, відповідно, розмежовується й відповідальність. Для порівняння, у законодавстві провідних країн світу аналогічні діяння об'єднуються поняттям кримінального правопорушення, в якому виокремлюються проступки, що не тягнуть за собою певних наслідків [1, с. 430].

У національному законодавстві адміністративна відповідальність відрізняється від кримінальної за своїми нормативними й фактичними підставами. Основним критерієм розмежування злочину та адміністративного правопорушення є суспільна небезпека. Більшість адміністративних правопорушень відрізняється від кримінальних злочинів меншим ступенем суспільної небезпеки, відсутністю великої шкоди для суспільства, яку завдають йому злочини. Різниця в ступені суспільної небезпеки відбивається в усіх ознаках протиправних діянь обох видів: об'єкті, об'єктивній стороні, суб'єкті й суб'єктивній стороні [3]. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [4]. Наприклад, злочином невеликої тяжкості є злочин, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше ніж два роки, або інше, більш м'яке, покарання, за винятком основного покарання у вигляді штрафу в розмірі понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [6]. Згідно з п. 5 розділу XX Перехідних положень Податкового кодексу України, для норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації злочинів або правопорушень сума неоподатковува-

ного мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної підпунктом 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 розділу IV цього Кодексу для відповідного року. Отже, можна визначити, що кримінальна відповідальність (порівняно з адміністративною) настає за правопорушення, за які передбачено покарання у вигляді штрафу розміром понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що сьогодні прирівнюється до суми більше ніж 2 881 500,00 грн. (*податкова соціальна пільга у 2019 році дорівнює 960,50 грн.).

Під адміністративною відповідальністю розуміють різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [1, с. 430; 2, с. 232]. При цьому, згідно зі ст. 9 КУпАП, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління та за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [4]. Сутністю адміністративної відповідальності є вплив держави (в особі уповноважених органів) на громадянина, який учинив адміністративне правопорушення, із застосуванням до нього санкцій морального (попередження), матеріального (штраф) або особистого характеру (адміністративний арешт), з метою виховання дотримання законів, поваги до правил суспільства, держави, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як правопорушником, так й іншими особами.

Законодавче врегулювання адміністративної відповідальності здійснюється на підставі КУпАП та інших законів України, які містять норми прямої дії щодо адміністративної відповідальності. Для цього й в Кодексі, і в законах має бути чітко визначено норму права, що передбачає відповідальність; орган, який має право притягувати до адміністративної відповідальності. А для притягнення до адміністративної відповідальності обов'язковою підставою є адміністративне правопорушення.

У таблиці 2 наведено порівняння норм щодо правопорушень у сфері водопостачання та водовідведення, визначених Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» й КУпАП.

У таблиці 3 наведено інформацію про адміністративні санкції, що застосовують до правопорушників у сфері водопостачання та водовідведення.

На підставі порівняльного аналізу правових норм і з урахуванням розглянутих раніше позицій правників щодо адміністративної відповідальності визначимо певні особливості правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері водопостачання та водовідведення:

1) адміністративна відповідальність не встановлена Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», оскільки норми Закону щодо відповідальності є суто декларативного й бланкетного характеру без визначення конкретних законів, на які йдеться відсилання (тобто норма посилається сама на себе). Відповідно до ст. 2 КУпАП, положення Кодексу щодо провадження поширюються й на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, ще не включеними до Кодексу. Закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до цього Кодексу застосовуються безпосередньо [4]. Але Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» не визначено норми щодо відповідальності за правопорушення у сфері, тому застосувати їх безпосередньо неможливо. Отже, адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері водопостачання та водовідведення здійснюється на підставі КУпАП;

2) підставою для адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення – протиправна винна (умисна чи необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність тощо і за яку законодавчо встановлено відповідальність. Адміністративна відповідальність може настати за порушення загальнообов'язкових правил, які регламентовані нормами різних галузей права, але за умови, що вони тягнуть за собою адміністративні санкції, що містяться в статтях Особливої частини розділу II КУпАП [1, с. 433; 4]. Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» визначено дев'ять правопорушень у сфері водопостачання та водовідведення без визначення адміністративних санкцій. КУпАП визначає шість аналогічних (певною мірою) правопорушень, за які встановлено відповідне покарання. Якщо за правопорушення, визначене Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», не встановлено відповідне покарання, то воно не може вважатися адміністративним правопорушенням, а тому ст. 46 Закону не несе жодного нормативного навантаження;

3) суб'єктами адміністративної відповідальності у сфері водопостачання та водовідведення в основному є громадяни й посадові особи, в одному випадку – юридичні особи (ст. 188-36 КУпАП);

4) за адміністративні правопорушення у сфері водопостачання та водовідведення передбачено адміністративні стягнення в основному у вигляді штрафів, які розраховуються від суми неоподаткованих мінімумів доходів громадян, в окремих випадках – попередження (ст. 103-1 КУпАП) і конфіскація виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних унаслідок учинення цього адміністративного правопорушення (ст. 164 КУпАП);

5) правом притягати до адміністративної відповідальності (складати протоколи, розглядати справи) наділені органи державної санітарно-епідеміологічної служби в частині розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм ст. 42 КУпАП (відповідно до ст. 236 КУпАП); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, у частині розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 48, 59, 61, 60 КУпАП (відповідно до ст. 242-1 КУпАП); посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їхні повноваження) сільських, селищних, міських рад, мають право складати адміністративні протоколи за порушення ст. 103-1 КУпАП (відповідно до ст. 255 КУпАП); судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 103-3, 212-3, 155-1, 164 КУпАП (відповідно до ст. 221 КУпАП), а протоколи про адміністративні правопорушення ст. 164 КУпАП мають право складати уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції); органів державного нагляду у сфері пожежної й техногенної безпеки; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, фінансових органів, органів державної податкової служби, органів СБУ (відповідно до ст. 255 КУпАП); адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 155-2 КУпАП, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства про захист прав громадян-споживачів, передбачені ст. 155-2 КУпАП; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з контролю за цінами, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку формування, встановлення та застосування цін і тарифів, а також невиконанням законних вимог посадових осіб зазначеного органу (ст. 165-2 КУпАП), протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції) (відповідно до ст. 255 КУпАП) [4].

Стаття 47 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» передбачає відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення в установленому законом порядку.

Висновки. За правопорушення у сфері водопостачання та водовідведення передбачено адміністративну відповідальність, яка встановлюється державою шляхом прийняття правових норм, що визначають підстави для цієї відповідальності. Під адміністративним правопорушенням у сфері водопостачання та водовідведення варто розуміти протиправну дію чи бездіяльність, яка посягає на встановлені правила, порядки, норми, власність, права і свободи громадян у сфері водопостачання та водовідведення. Об'єктом правопорушення в досліджуваній сфері мають бути суспільні відносини у сфері водопостачання та водовідведення, що врегульовані нормами права. Охорона зазначених суспільних відносин у сфері має забезпечуватися за допомогою санкцій адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність може настати за правопорушення в досліджуваній сфері тільки тоді, коли правопорушення з адміністративними санкціями будуть чітко регламентовані Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» й КУпАП. Якщо за правопорушення, визначене законом, не встановлено відповідне покарання, то воно не може вважатися адміністративним правопорушенням. Останні тенденції нормотворення показують наповненість багатьох законодавчих актів декларативними й інформативними нормами щодо відповідальності, беззмістовними бланкетними нор-

мами, які не несуть бажаного нормативного навантаження й не мають виховного, поновлювального, карального потенціалу. Усе це нівелює можливість реалізації державної політики в частині забезпечення невідворотності відповідальності за правопорушення в тому числі й у сфері водопостачання та водовідведення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: підручник: у 2 т. Київ: Юридична думка, 2004. Том 1. 584 с.
2. Правознавство: підручник / Г.І. Балюк, Е.Ф. Демський, В.С. Ковальський та ін.; відп. ред. О.В. Дзера. 11-е вид. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 632 с.
3. Гришина Н.В. Адміністративна і кримінальна відповідальність: Порівняльна характеристика. *Часопис з юридичних наук.* 2014. URL: https://periodicals.karazin.ua/jls/article/view/1663 (дата звернення: 15.05.2019).
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *База даних «Законодавство України».* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (дата звернення: 15.05.2019).
5. Копєйчиков В.В. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 320 с.
6. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *База даних «Законодавство України».* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/-2341-14 (дата звернення: 15.05.2019).
7. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: Юрисконсульт, 2006. 355 с.
8. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон України від 10.01.2012 № 2918-III. *База даних «Законодавство України».* URL:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14 (дата звернення: 15.05.2019).
9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави та права: навчальний посібник. 9-е вид., зі змін. Львів: Край, 2007. 192 с.
10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2008. 656 с.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ У ТВАРИННИЦТВІ
PUBLIC POLICY AND ITS IMPLEMENTATION IN ANIMAL HUSBANDRY

УДК 338.43.02:636 (477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-13

Лаврук О.В.
к. екон. наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом

У статті проводиться дослідження державної політики, котра є важливим компонентом гарантування стабільного розвитку країни та життєдіяльності суспільства. Вказується, що процеси формування та здійснення державної політики повинні бути цілеспрямованими, відбуватися за послідовними та взаємопов'язаними етапам з метою забезпечення подальшого ефективного розвитку тваринництва.
Ключові слова: *державна політика, тваринництво, формування, здійснення, виробнича діяльність.*

В статье проводится исследование государственной политики, которая является важным компонентом обеспечения стабильного развития страны, жизнедеятельности общества и граждан. Указывается, что процессы формирования и осуществления государственной политики должны быть целенаправленными, происходить за последовательными и взаимосвязанными этапами с целью обеспечения дальнейшего эффективного развития животноводства.
Ключевые слова: *государственная политика, животноводство, формирование, реализация, производственная деятельность.*

The article deals with the research of state policy, which is an important component of ensuring the stable development of the country and the life of society. It is pointed out that the processes of formation and implementation of state policy should be purposeful, occur in successive and interrelated stages in order to ensure the further effective development of animal husbandry.
Key words: *state policy, animal husbandry, formation, implementation, production activities.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нині тваринництво є важливою та стратегічною галуззю, оскільки сприяє зміцненню продовольчої безпеки країни, розширенню сфери прикладання праці селян, відновленню роботи і рівномірному завантаженню виробничих потужностей переробних підприємств, забезпеченню внутрішнього ринку якісною та конкурентоспроможною тваринницькою продукцією. Натепер тваринництво займає лише помірну частку (28%) у загальному виробництві валової продукції, але має певний вплив на покращення економіки сільського господарства. Однак, тваринництво спроможне стати однією з галузей, котра у наступні роки відіграватиме основну роль у процесі визначення місця України на світовому ринку.

Допоки ці важливі питання залишаються нерозв'язаними із-за низки організаційно-економічних причин: незначний рівень забезпечення виробничими ресурсами; відсутність модернізації основних виробничих процесів, що ускладнює впровадження інноваційних технологій; порушення процесу відтворення (низький стан селекційної роботи), породного складу та структури генетичного потенціалу тварин, зниження їхньої продуктивності, що загострює питання збільшення обсягів тваринницької продукції.

Основну роль у розв'язанні цих актуальних питань слід надавати державній політиці, котра є необхідним елементом державотворення та має суспільне спрямування, а тому повинна базуватися на законодавчій діяльності, що віддзеркалює організаційну і фінансово-економічну сторони у подальшому розвитку галузі тваринництва. А тому у заходах державної політики повинен передбачатися не тільки розгляд наявних проблем у розвитку різних сфер суспільної діяльності, але й ті непередбачувані ситуації та явища, що потребують встановлення причин їхньої появи та виявлення шляхів своєчасного розв'язання. Наразі важливе значення варто надавати відповідним політично-управлінським рішенням, котрі відповідають наявним проблемам, а також програмам та інструментам їхньої реалізації у галузі тваринництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні питання значення та ролі державної політики у становленні політично-економічної системи та розвитку її конкурентного середовища постійно вивчалися закордонними науковцями: Дж. Андерсоном, П. Брауном, Е. Вайнінґом, Д. Веймером, М. Говлетом, В. Даном, Л. Палом.

Серед вітчизняних вчених, які досліджують теоретичні та практичні аспекти формування і здійснення державної політики та вдосконалення теорії державного управління в аграрній сфері, слід зазначити наукові праці О.Амосова, В. Андріяша, В. Андрійчука, В. Бакуменка, Я. Бережного, О. Валевського, В. Говорухи, О. Дація, О. Кілієвича, О. Коротича, В. Козакова, М. Кропивка, В. Ребкала, Є. Романенка, В. Тертичка, В. Шахова та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з цим, не всі аспекти досліджуваної проблеми отримали повне обґрунтування. Зокрема, питанням формування та створення дієвих механізмів взаємодії державних і суспільних суб'єктів, реалізації сучасної державної політики

у галузі тваринництва дотепер не приділяється належна увага, що потребує проведення більш поглиблених досліджень.

Мета статті. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування засад і концептуальних підходів до проблем формування та здійснення державної політики у розвитку тваринництва.

Виклад основного матеріалу. Складний соціально-економічний стан тваринництва України, породжений низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, потребує невідкладного втручання державних органів влади для подолання деструктивних процесів у виробничо-господарській діяльності галузі з метою розширення її можливостей щодо збільшення обсягів м'ясної та молочної продукції та задоволення потреб населення у високопоживних і калорійних харчових продуктах. Натепер сучасний стан галузі характеризується низкою негативних тенденцій у своєму відродженні та розвитку (рис.1).

Зазначимо, що за досліджуваний період кількість поголів'я великої рогатої худоби зменшилася на 85,7%, корів – на 75,9%, свиней – на 68,5%, овець і кіз – на 84,4%, що вплинуло на обсяги виробництва тваринницької продукції. Зокрема, виробництво м'ясної продукції зменшилося на 46,8%, молочної – на 58,1%, яєць – на 4,8%. Основними причинами занепаду тваринництва слід вважати:

– щорічне зменшення худоби та птиці прискореними темпами;

– повну ліквідацію поголів'я тварин у господарствах більшості регіонів країни;

– зникнення високопродуктивних і унікальних порід тварин;

– низьку продуктивність генетичного потенціалу тварин і слабку кормову базу;

– виведення з виробничого процесу тваринницьких ферм і обслуговуючих приміщень;

– зниження інтересу працівників до відродження та розвитку трудомістких підгалузей тваринництва;

– низький рівень інвестиційної привабливості галузі;

– високу збитковість виробничої діяльності у тваринництві.

– тваринницьких приміщень та інших об'єктів виробничої інфраструктури.

Передусім неодмінною умовою для підвищення рівня розширення розмірів виробництва (завдяки інтенсивним методам господарювання) у галузі тваринництва слід вважати нарощування обсягів виробництва основних видів якісної тваринницької продукції шляхом збільшення поголів'я худоби, птиці та посівної площі кормових культур (за 2000-2017 рр. скоротилася на 73,7%), покращення утримання та годівлі тварин завдяки збалансованим раціонам кормових ресурсів. Стверджується, що особливо вагоме значення має питання надання сільськогосподарським виробникам допомоги з боку держави щодо переведення тваринництва на промислову основу, організації перероблювання продукції та збуту [5].

Зазначене ставить складніші завдання перед державою та урядом щодо формування дієвої політики та її здійснення для досягнення поставлених цілей у галузі тваринництва. Дослідження політики є важливим процесом, оскільки дає можливість прослідкувати тенденцію розвитку, управління, упровадження та оцінювання рішень і дій, забезпечити процес їхнього удосконалення на основі виявлення недоліків і помилок та професійно вказати ефективні напрями удосконалення політики, як об'єкта наукового пізнання.

Вважається, що державна політика це «осердя того, що уряди роблять» [8, с. 22, 37]. Водночас політика характеризує «прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади» [2, с. 646] та напрям (утримання від нього), обраний державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем.

Зазвичай під державною політикою вчені розуміють «<…> діяльність, націлену на розв'язання проблем суспільного розвитку» [1, с. 21] або ж «державна політика – це дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямами, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної

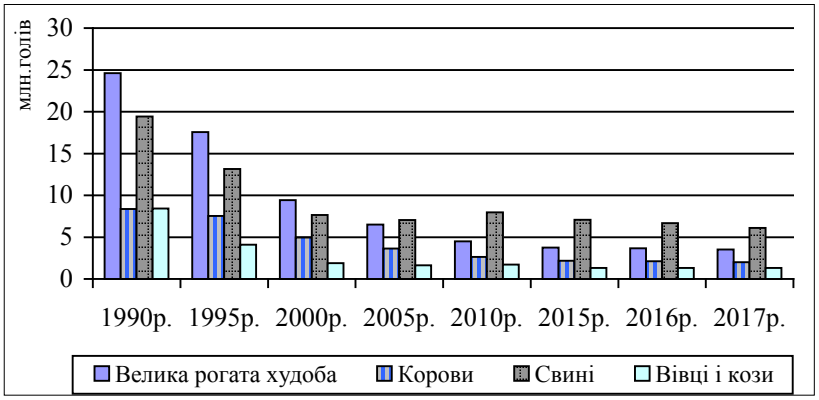

Рис. 1. Зміни у кількості поголів'я сільськогосподарських тварин

Джерело: [9, с. 134]

діяльності» [4, с. 144– 145]. Стверджується, що «державна політика є засобом, що дає змогу державі досягти певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні» [3, с. 63].

Зазначимо, що у наведених дослідженнях учених спостерігається різнобічність поглядів у розумінні політики. Навіть більше науковцями не береться до уваги одна із важливих характеристик державної політики у якій відбивається її ефективна та соціальна спрямованість, що потребує постійної уваги та поглибленого вивчення. А тому державна політика характеризується як: соціальний механізм, котрий передбачає визначення суспільних цілей та розробку державно-управлінських рішень; інституціональний процес забезпечення стабільного та ефективного суспільного розвитку; соціальна діяльність, що сприяє створенню умов для взаємоузгодження соціально-політичних стосунків між державною владою та суб'єктами різних соціальних груп і громадських об'єднань.

У контексті зазначеного державну політику слід трактувати як цілеспрямовану діяльність держави та органів державної влади, наділених політичними, правовими та фінансовими повноваженнями, що спрямовується на розв'язання проблем (сукупності взаємопов'язаних проблем) суспільства, громадян, сфер та галузей виробничої діяльності. Таке визначення дефініції державної політики враховує не тільки державно-суспільні проблеми країни, але і її сфер, галузей та інтереси громадян.

Державна політика, як основний вид діяльності у галузі тваринництва, здійснюється за такими рівнями: місцевий (передбачає розв'язання місцевих проблем, котрі пов'язуються з виконанням органами місцевого самоврядування власних і делегованих державою повноважень); регіональний (районний, обласний) рівень потребує активного втручання держави, а тому місцеві державні адміністрації не тільки захищають державні інтереси, пов'язані з державною політикою, але й забезпечують соціально-економічне зростання та розвиток тваринництва у регіонах країни; національний (характеризує становище держави щодо організації життєдіяльності громадян, формування та використання ресурсів у сферах виробничої діяльності відповідно до положень національної політики); міжнародний (позиціювання держави у світі, стан продовольчої (визнання продуктів тваринного походження на міжнародному ринку) і національної безпеки).

Передусім варто визначитися з основними процесами дослідження виваженої державної політики, котрі відіграють важливу роль у формуванні управлінських рішень під час її здійсненні в стратегічно важливій галузі тваринництва (рис. 2).

Рис. 2. Складники процесів дослідження державної політики

Джерело: розробка автора

Вважаємо, що у процесі формування державної політики необхідно забезпечити розробку аналітичних схем структурування наявних проблем, з обов'язковим виокремленням найбільш важливих з них, використання різних норм, процедур, алгоритмів і наукових підходів до створення моделей з оптимізації прийняття державних рішень щодо здійснення політико-адміністративних заходів влади з метою вибору ефективних варіантів і альтернатив здійснення політики у галузі тваринництва.

Отже, виконання цих функцій держава покладає на відповідну систему органів влади, котрі мають безпосереднє відношення до державної політики та її здійснення у галузі тваринництва. Важливе значення для забезпечення дієвої діяльності всіх суб'єктів державної влади (її органів і структур) має розробка, на основі заходів державної політики, основних програмних документів, котрими передбачається практична реалізація відповідних положень з метою забезпечення відродження та подальшого розвитку галузі тваринництва.

Неодмінною вимогою є оптимізація та налагодження скоординованої діяльності керівних органів держави, котрі безпосередньо займаються формуванням та реалізацією державної політики у тваринництві. Водночас їхня відповідальність і компетентна діяльність повинна бути спрямована на застосування відповідних управлінських форм і методів з метою досягнення найкращих результатів у галузі.

Варто зазначити, що державна політика відбиває цілеспрямовану діяльність органів державної влади, котра спрямовується на її формування та здійснення державними інститутами та забезпечує збалансування інтересів різних колективів, соціальних і політичних груп, політичних партій та громадських організацій у державі. Однак, на сьогодні «<…> інститути держави видаються слабкими (насамперед через недотримання законів та

Рис. 3. Завдання державних органів влади під час формування та здійснення державної політики у тваринництві

Джерело: розробка автора

стабільного політичного курсу), а рівень втручання держави в суспільні сфери надто високий» [7, с. 269–270].

Між тим державна політика повинна відображувати політичну реальність, об'єктивні закономірності, ресурсні можливості, бути чіткою, всебічною та дієвою, а державно-управлінські рішення оперативними та максимально ефективними для подальшого розвитку тваринництва. Водночас процеси державотворення повинні найбільш повно ураховувати державними органами влади інтереси не тільки тваринників, але й усіх громадян, а також наявну ситуацію в країні.

Отже, розроблення державної політики розпочинається із встановлення актуальних суспільних проблем та масштабів їхнього зростання, визначення основних цілей, завдань і заходів державних органів влади щодо їхнього розв'язання та прийняття рішень щодо забезпечення ведення ефективної виробничої діяльності у тваринництві. Обґрунтовано основні завдання, котрими повинні перейматися державні органи влади при формуванні державної політики з метою забезпечення ефективного розвитку тваринництва (рис. 3).

Зазначимо, що держава розробляє політику функціонування тваринництва, котра безпосередньо впливає на стан суспільних відносин та їхнє правове регулювання шляхом низки нормативно-правових актів, серед яких Конституція України, закони та міжнародні договори України, укази Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та низка інших актів національного законодавства.

Відповідно суттєва увага надається прийняттю рішень, встановленню повноважень і поділу влади, а також положенням про правила, норми, процедури та принципи, які передбачають порядок формування, обговорення, прийняття та здійснення державної політики інститутами державної влади та державного управління [6].

Однак, на сьогодні спостерігається недосконалість сформованої нормативно-правової бази у тваринництві, слабкий рівень адаптації селян до ринкових відносин і приватної власності, невизначеність форм господарювання у галузі, що у кінцевому підсумку породжує необхідність удосконалення виробничих відносин з метою відродження та інтенсивного розвитку тваринництва.

Наразі потребує розроблення цілеспрямована модель державної політики, котра мала би змістовні, структурні та функціональні особливості (оптимальну структуру управлінського апарату та професіональних учасників для ухвалення державних рішень, методологічну базу для проведення інституційно-економічних і моніторингових досліджень) та включала концептуальний механізм її здійснення у галузі тваринництва. У контексті зазначеного державна політика повинна розглядатися значно швидшими темпами у порівнянні з безперервним процесом розвитку суспільства. Водночас уряду доцільно спрямовувати свою активність на покращення та удосконалення наявних та розробку нових державних програм, відповідно до сучасних вимог у розвитку тваринництва.

Висновки. Зазначимо, що дослідження державної політики зумовлено особливістю сучасних соціально-політичних процесів, котрі відбуваються в країні, тоді як органи державної влади не завжди здатні адекватно реагувати на наявні запити суспільства та приймати повноцінні владно-політичні рішення. Виникає потреба залучати усіх зацікавлених суб'єктів у процеси формування політики, що спрямовується на забезпечення суспільних інтересів громадян, зокрема і тих, що зайняті у галузі тваринництва.

Отже, формування ефективної державної політики буде залежати від дієвості механізму повного забезпечення інституціональних форм і інструментальних засобів, раніше оправданих себе, під час її впровадження основними суб'єктами політичного процесу у тваринництві. Однак, під час розроблення заходів державної політики доцільно передбачити забезпечення дослідження інтенсивних процесів, котрі би сприяли відновленню раніше досягнутих позицій у розвитку галузі.

Вважаємо, що у наступні роки державна політика повинна бути чітко спрямована не тільки на забезпечення стабільності у розвитку суспільства, погодження різних соціальних інтересів, організацію управління розвитком суспільних процесів, але й досягнення найвищого рівня політико-державної діяльності у розвитку галузі тваринництва.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Валевський О.Л. Державна політика в Україні : методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія. Київ : НІСД, 2001. 242 с.

2. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избранные произведения. Москва : Прогресс, 1990. 808 с.

3. Державне управління : словн.-довід. / уклад. В.Д. Бакуменко ; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління / укл.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко,

А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

5. Коляденко С.В. Організаційно-економічні засади тваринницької продукції в Україні. *Сталий розвиток економіки*. 2011. № 6. С. 6–10.

6. Конституція України : Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2680-VIII від 07 лютого 2019 р., ВВР, 2019, №9. URL: https://www.president.gov.ua/ua/documents/ constitution/ konstituciya-ukrayini-rozdil-i.

7. Наконечний В.В. Теоретико-методологічні засади управління містом в умовах самоврядності : дис. д-ра держ. упр. : 25.00.04. Харків, 2013. 419 с.

8. Пал Л.А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюби. Київ : Основи, 1999. 422 с.

9. Сільське господарство України 2017 : статистичний збірник. Київ : Державна служба статистики України, 2018. 245 с.

ДОСЛІДЖЕННЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ТУРИЗМУ

STUDY OF MODELS OF STATE REGULATION IN THE FIELD OF TOURISM

УДК 351.82: 379.85
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-14

Леоненко Н.А.
к. екон. наук,
науковий співробітник наукового відділу проблем державної безпеки
Навчально-науково-виробничий центр
Національний університет цивільного захисту України

У статті проведено наукове дослідження моделей державного регулювання у сфері туризму. Висвітлено основоположні фактори, що обґрунтовують необхідність державного регулювання туризму, який на сучасному етапі здійснює не тільки локальний, але й глобальний вплив на соціально-економічні процеси в державі. Узагальнено досвід закордонних країн стосовно пріоритетних напрямків діяльності в галузі туризму.

Ключові слова: *державне регулювання, моделі державного регулювання туризму, сфера туризму, туристична політика, організаційний процес державного регулювання туризму.*

В статье проведено научное исследование моделей государственного регулирования в сфере туризма. Освещены основополагающие факторы, которые обосновывают необходимость государственного регулирования туризма, который на современном этапе осуществляет не только локальное, но и глобальное влияние на социально-экономические процессы в государстве. Обобщен опыт зарубежных стран относительно приоритетных направлений деятельности в отрасли туризма.

Ключевые слова: *государственное регулирование, модели государственного регулирования туризма, туристическая политика, организационный процесс государственного регулирования туризма.*

The article deals with the research of models of state regulation in the field of tourism. The main factors, which justify the necessity of state regulation of tourism, which at the present stage is implementing not only local but also global influence on socio-economic processes in the state, are highlighted. The experience of foreign countries in relation to priority directions of activity in the field of tourism is generalized.

Key words: *state regulation, models of state regulation of tourism, sphere of tourism, tourism policy, organizational process of state regulation of tourism.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Дослідження та аналіз туристичної політики за кордоном викликає величезний інтерес для сучасного українського туризму, який в сучасних соціально-економічних умовах гостро потребує реструктуризації механізмів державного регулювання. Досвід різних країн показує, що успіх розвитку туризму безпосередньо залежить від того як на державному рівні сприймається ця галузь, наскільки вона забезпечується державною підтримкою. Потенціал туризму багатьом країнам світу дозволяє залучати значні кошти до державного бюджету, підвищувати доходи суміжних галузей економіки, сприяти зайнятості населення, покращувати стан туристичної інфраструктури.

У більшості країн багатогранний вплив туризму на економіку регулюється спеціально створеним центральним органом виконавчої влади. Однак рівень державного регулювання туристичною сферою неоднорідний в різних країнах світу та залежить від рівня їх економічного розвитку. Дана обставина є причиною виникнення кількох основних моделей державного регулювання сферою туризму, на підставі дослідження яких можна простежити певні закономірності в організації туристичного бізнесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу закономірностей функціонування механізмів державного регулювання туристичної сфери приділяється значна увага в наукових працях як вітчизняних, так і закордонних вчених [1; 2; 3; 4; 7]. У роботах цих та інших авторів дослідження моделей державного регулювання в туризмі зазнали досить широкого та різнобічного дослідження на різних етапах соціально-економічного розвитку закордонних країн. Ідеї та положення, що присвячені обґрунтуванню, характеристиці та впорядкуванню наявних моделей державного регулювання туристичної сфери, послужили основою для даного дослідження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, більш детальної уваги потребує аналіз досвіду державного регулювання в закордонних країнах з точки зору можливості його подальшої адаптації до вітчизняної практики організації, управління та регулювання туризму в Україні.

Метою статті є дослідження та ґрунтовний аналіз наявних моделей державного регулювання у сфері туризму у світовому просторі в контексті нагальної необхідності удосконалення механізмів розвитку та функціонування туристичної сфери України.

Виклад основного матеріалу. В даний час спостерігається постійне та швидке зростання обсягу туристської діяльності, що призводить до того, що багатьма країнами туризм розглядається як один з важливих чинників розвитку держави. Безсумнівно, цей факт становить інтерес для структур, на державному рівні, що

визначають напрямок розвитку та методи стимулювання найбільш перспективних галузей економіки.

Держава покликана відігравати чільну роль у розвитку галузей, визнаних пріоритетними для даної країни. Форми та межі такої участі кожна країна визначає самостійно з огляду на реальні можливості, загальні пріоритети та співвідношення попиту та пропозиції, що складається на внутрішньому ринку. Таким же чином вирішуються питання про співпрацю з приватним сектором: в яких областях його можна визнати найбільш значущим, та які форми воно повинно приймати для забезпечення максимальної ефективності.

Щодо економічних механізмів державного регулювання туристичної сфери, то зазвичай виходять з тих міркувань, що туризм як багатогалузевий комплекс потребує координації та регулювання, як жодна інша сфера. Водночас державна присутність і регламентація сковують підприємницьку ініціативу та заважають розвитку ринкових відносин. Іншими словами, держава повинна втручатися, коли цього вимагають інтереси суспільства та галузі, та відходити на другий план, дозволяючи суб'єктам туристичної діяльності діяти самостійно, якщо це необхідно, хоча поєднання суворої регламентації з розумною самостійністю представляється непростим завданням.

Необхідність державного регулювання туризму визначається такими чинниками:

1) комплексним характером галузі: елементами індустрії туризму є засоби розміщення, підприємства харчування, розважальні установи та туристські підприємства-організатори поїздок; крім того, туризм перебуває в тісній взаємодії з іншими галузями економіки – транспорту, торгівлі, сільського господарства, що вимагає зовнішнього координуючого втручання;

2) необхідністю збереження та раціонального використання чинників навколишнього середовища, культурної та природної спадщини у сфері туризму, підвищення престижу країни в очах міжнародної громадськості, розв'язання проблем безпеки та інше;

3) впливом туристської галузі на загальний стан економіки країни, що визначається крім інших чинників прямими грошовими надходженнями від внутрішнього та в'їзного туризму, а також активізацією діяльності в суміжних галузях, в тому числі завдяки мультиплікаційному ефекту;

4) великим виховним впливом туризму, особливо в межах своєї країни, формуванням почуття патріотизму; пропагандою національних туристських цінностей, яка є одним зі способів пропаганди державної моделі даної країни, в тому числі політичного ладу, економіки культури та способу життя населення.

Кожний з перерахованих чинників вже є достатньою підставою для того, щоб держава звертала особливу увагу на туристську сферу. Крім того, низка обставин дозволяє віднести туристську галузь до галузей економіки, які здійснюють не локальний, а глобальний вплив на стан всієї економіки. Безумовно, державні органи не можуть не враховувати ці моменти під час визначення сфери першочергового регулювання.

Тобто, державне регулювання сфери туризму має здійснюватися у двох формах: по-перше, як поточний контроль, спрямований на реалізацію конкретних заходів з розвитку туризму; по-друге, як стратегічне регулювання, спрямоване на оцінку рівня досягнення поставлених цілей. Об'єктами стратегічного регулювання є стан і ступінь використання туристського потенціалу країни, реалізація запланованих цільових програм, а також моніторинг зовнішнього та внутрішнього середовища та змін в економічній та соціальній політиці держави.

На сьогодні склалося декілька підходів до організаційного процесу державного регулювання туризмом у світі. Вивчаючи принципи державного регулювання туристичної діяльності, можна виділити кілька характерних позицій, присутніх на світовому туристичному ринку в даний час:

– жорстке авторитарне управління всіма аспектами туризму в країні;

– об'єднання сфери туризму з суміжними галузями господарства в рамках комбінованого міністерства;

– м'які підходи до регулювання та координації туристичної діяльності органами національної туристичної адміністрації;

– байдужість до туризму як до соціального та економічного явища [1].

Отже, зараз є наявними різні організаційні системи управління туризмом – від самостійних або суміжних міністерств до національних адміністрацій, безпосередньо підпорядкованих уряду. Крім того, деякі країни світу здійснюють регулювання туристичною діяльністю тільки на рівні регіональних органів державної влади, інші – не мають державних важелів впливу на сферу туризму взагалі.

Основні напрямки діяльності у сфері туризму з боку уряду різноманітних держав проілюстровано в табл. 1.

Підсумовуючи, з певною часткою умовності можна говорити про три моделі державного регулювання туризму.

Таблиця 1

Пріоритетні напрями діяльності у сфері туризму

Країна	Національна управлінська структура по туризму	Пріоритетні напрямки
Франція	Генеральна інспекція з туризму	Виконує представницькі функції; контролює роботу іноземних туристичних офісів у Франції та французьких – за кордоном; здійснює нагляд за діяльністю інших туристичних організацій, а також відстежує ситуацію на французькому та закордонних туристичних ринках.
Італія	Міністерство аграрної, продовольчої та лісної політики	Відповідає за планування та здійснення національних і європейських туристичних ініціатив і стратегій; забезпечує підтримку та стимулює розвиток туристичного попиту; виконує функцію координування між основними зацікавленими суб'єктами; здійснює підтримку та розвиток відносин з Європейським союзом та міжнародними організаціями.
Іспанія	Державний (генеральний) Секретаріат з туризму у складі Міністерства промисловості, енергетики та туризму	Відповідає за визначення та координацію державної туристичної політики; складання загальних планів, розробку стратегій для підвищення конкурентоспроможності національних туристичних продуктів та покращення рівня інноваційного забезпечення туристичних компаній; взаємодію з автономними областями, місцевими органами влади з метою координації дій; проведення галузевих досліджень, систематизації статистичних даних; визначення стратегії розвитку Інституту туризму Іспанії; міжнародне співробітництво в галузі туризму.
Таїланд	Міністерство туризму та спорту	Заохочує, підтримує, розвиває та просуває туризм, спорт, культуру відпочинку; виявляє та підтримує перспективні дестинації для розвитку туризму; створює та розвиває туристичну інфраструктуру, а також здійснює підтримуючі заходи для забезпечення міжнародних стандартів якості туристичного продукту; розробляє якісну систему управління та інформатизації в області туризму, спорту та відпочинку; забезпечує професійними кадрами туристичну галузь країни; розробляє правові акти в області туризму, спорту та відпочинку.
Німеччина	Національний комітет з туризму (Deutsche Zentrale fьr Tourismus eV, скор. DZT) – національна маркетингова організація, що діє за дорученням Федерального уряду ФРН	Здійснює просування туристичних можливостей Німеччині всередині країни та за її межами; відповідає за державну маркетингову туристичну політику, а також за дорученням міністерства економіки та місцевих маркетингових організацій в усіх шістнадцяти федеральних землях просуває «Німецькі залізниці», авіакомпанію «Lufthansa» та інші великі туристичні організації та об'єднання, що пропонують відпочинок всередині країни.
Велика Британія	Міністерство культури, засобів масової інформації та спорту, якому підпорядковується орган, що безпосередньо координує діяльність у галузі туризму – «Visit Britain»	Займається залученням іноземних туристів у Велику Британію, розвитком внутрішнього туризму, а також консультує уряд й інші державні установи з питань туризму; поширює інформацію туристичного змісту на іноземних ринках та надає платні консалтингові послуги; організовує виставки та семінари, здійснює різні проекти за участю іноземного капіталу, видає та реалізує путівники, відеофільми та іншу рекламно-інформаційну продукцію.
Ізраїль	Міністерство туризму	Здійснює фінансування різних заходів, які пов'язані з презентаційною, інформаційною, виставковою діяльністю у всіх країнах світу. Проводить різні конференції, організовує консалтингове обслуговування, видання рекламних матеріалів і буклетів.

Продовження таблиці 1

Польща	Департамент туризму Міністерства спорту та туризму.	Забезпечує механізми правового та економічного розвитку туризму на внутрішньому та зовнішніх ринках з допомогою розробки та впровадження програм і проектів розвитку та просування туризму, їх моніторинг; контроль за забезпеченням туристів захисту їх прав; контроль якості послуг, а також міжнародну діяльність з представництва польських туристичних інтересів у UNWTO, Комітеті з туризму Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Балтійської комісії з туризму, в групі туризму країн Центральноєвропейської ініціативи, інших міжнародних організаціях.
Туреччина	Міністерство культури та туризму	Надає податкові преференції й звільняє від сплати податків організації й підприємців, що розвивають внутрішній та в'їзний туризм; виділяє бюджетні кошти на просування (маркетинг, рекламу, виставки тощо) внутрішнього й в'їзного туризму; фінансує найбільш значущі проекти в туристичній індустрії, підготовку кадрів для туризму; надає бюджетні субвенції й субсидії національним перевізникам, туроператорам, що здійснюють розвиток внутрішнього та в'їзного туризму; виділяє кредити на пріоритетній основі та забезпечує особливі умови їх погашення.
Греція	Міністерство туризму	Здійснює захист цінностей та способу життя греків; збереження культурної спадщини та створення сучасних культурних цінностей; раціональне використання природних ресурсів; просування бренду «істинний досвід» для туристів; розвиток інтернаціоналізації грецьких туристичних організацій, підвищення конкурентоспроможності грецького туризму шляхом надання послуг високої якості, збалансований регіональний розвиток.
США	Служба у справах індустрії подорожей і туризму	Забезпечує менеджмент системи статистичного обліку в туризмі для оцінки економічного значення галузі; просування національного туристичного продукту на світовому ринку; визначення стратегії розвитку туризму, проведення туристичної політики та захист інтересів національних виробників туристичних продуктів; надання технічної допомоги індустрії в'їзного та внутрішнього туризму в країні.
Китай	Державне управління у справах туризму КНР	Здійснює розробку керівних принципів, стратегії та планів для розвитку туризму; прийняття рішень з найважливіших проблем в економічній туристичній діяльності; підготовку положень, правил і галузевих стандартів, та контроль за їх виконанням; розробляє стратегії вивчення та розвитку міжнародного туристичного ринку; організацію важливих акцій та висвітлення самобутності національного туризму; організацію та безпосередній розвиток найважливіших туристичних продуктів; розробляє політику виїзного туризму щодо відносин із закордонними країнами, Гонконгом, Макао і Тайванем; керує туристичними зв'язками та співробітництвом з іншими країнами та інше.
Україна	Департамент туризму та курортів при Міністерстві економічного розвитку та торгівлі	Забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів; розроблення та виконання програм розвитку туризму та курортів в Україні; координацію міжрегіональної співпраці з питань туризму та курортів; сприяє розвитку внутрішнього та в'їзного туризму; забезпечує розгляд клопотання про оголошення природних територій курортними; створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів.

Джерело: складено автором на підставі [3; 4; 5; 6; 8]

Перша модель передбачає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, всі питання вирішуються на місцях на основі принципів ринкової самоорганізації. Уряди окремих країн приймають управлінське рішення про відмову від національної туристської адміністрації в тих випадках, коли туризм країні взагалі не потрібен, коли країна займає міцне положення на міжнародному ринку туризму та є привабливою для закордонних туристів або коли суб'єкти туристичного ринку свідомо займають сильні позиції, тобто здатні розв'язувати свої проблеми без державної участі.

Ця модель регулювання індустрії туризму використовується в США (у 1997 р. в США була ліквідована державна структура, що відала туризмом). Керівництво країни зважилося на це через низку причин:

– необхідність скорочення витрат федерального бюджету;

– наявність міцних позицій США на міжнародному ринку туризму;

– привабливість країни для закордонних туристів і впевненість в цій привабливості;

– існування сильних приватних компаній в індустрії туризму, які здатні на потужні самостійні рекламні акції в інтересах всього національного ринку туризму.

Ліквідація державної туристської адміністрації – дуже серйозний крок, для якого необхідні особливі умови.

Друга модель державного регулювання туризмом передбачає наявність сильного та авторитетного державного органу – міністерства, що концентрує у своїх руках контроль над діяльністю всієї галузі. Ця модель дуже ефективна, але для її реалізації потрібні певні умови, зокрема, значні фінансові вкладення коштів в індустрію туризму, рекламну та маркетингову діяльність, державне інвестування в туристичну інфраструктуру.

Так, єгипетська державна туристська адміністрація в 1999 р. тільки в Італії витратила на рекламу національного турпродукту приблизно 3 млн дол. США, що призвело до величезного ефекту та перевершило всі очікування.

Організація державного регулювання туріндустрії за цією моделлю поширена в Туреччині, Алжирі, Єгипті, Тунісі та інших не надто багатих країнах, в яких туризм є одним з основних джерел валютних надходжень.

Наприклад, в Туреччині Уряд в 1963 р. прийняв рішення про створення Міністерства туризму, під керівництвом якого почалося фінансування будівництва готелів, мотелів, клубів, з його допомогою були створені перші туристичні фірми. З 1970 р. до повноважень міністерства туризму повністю передано планування і будівництво туристських комплексів.

В Алжирі в 1963 р. створено Міністерство туризму. Офіційна структура національної туристичної індустрії була змінена в 1979 р. шляхом реорганізації національних корпорацій, зайнятих питаннями туристського розвитку, і створення державних підприємств. У 1976 р. утворено Національну туристську готельну корпорацію, на яку покладено відповідальність за управління та маркетинг всього туризму в державному секторі. Тоді ж було створено Алжирське національне управління туристських робіт, яке стало займатися всіма питаннями інфраструктури, і будівельних робіт, пов'язаних з розвитком туристичного сектора.

В Єгипті міністерство туризму, якому доручено керівництво розвитком і експлуатацією туристських районів, було утворено в 1973 р. У роботі міністерства беруть участь Генеральна компанія по туризму та готелям Єгипту. Для координації туристських планів була створена Вища рада по туризму, яка очолюється прем'єр-міністром країни.

Регулювання туристичною сферою Марокко також здійснюється спеціально створеним міністерством туризму, оскільки туризм є стратегічним напрямом розвитку економіки країни. Туристська інфраструктура Марокко була створена до кінця 80-х рр. XX ст. У той час уряд заохочував елітний туризм для заможних клієнтів, але пізніше перейшло на заохочення масового сімейного туризму, і країна з допомогою цінової політики почала конкурувати навіть з Іспанією.

У Тунісі є міністерство торгівлі, туризму та ремесел. У 1973 р. був прийнятий закон про формування туристських зон, який передав контроль за використанням землі на перспективних територіях державному агентству. Вжиті певні заходи для заохочення інвестицій в туристську галузь, зокрема, довгострокові податкові пільги та символічна плата за оренду землі, що забезпечило зростання фінансових вкладень в галузь, в тому числі іноземних інвестицій.

Третя модель державного регулювання туризмом переважає в розвинених європейських державах і полягає в тому, що питання розвитку туристичної діяльності країни вирішуються на рівні будь-якого багатогалузевого міністерства. Найчастіше, це міністерство економічного спрямування. Водночас підрозділ даного міністерства, в компетенції якого перебувають питання розвитку туризму, здійснює діяльність у двох напрямах: займається глобальними питаннями державного регулювання (розробкою нормативно-правової

бази, координацією діяльності регіонів, міжнародним співробітництвом на міждержавному рівні, обробкою статистичної інформації) та маркетинговою діяльністю, участю у виставках, управлінням туристськими представництвами за кордоном.

Державна туристична адміністрація в розвинених європейських країнах працює у взаємодії з місцевою владою та приватним бізнесом для залучення до виконання державних завдань фінансових коштів з приватного сектора, знаходження взаємовигідних форм співпраці між органами управління різних рівнів. Наслідком реалізації цієї політики є виникнення змішаних за формою власності (державно-приватних) інститутів у сфері регулювання туристської діяльності.

Розглянемо, як приклад третьої моделі, державне регулювання туристичною індустрією в деяких країнах.

Основна організація Бельгії, що займається регулюванням туризму, Генеральний комісаріат з туризму, утворений в 1939 р. Він входить до складу Міністерства зв'язку. З 1977 р. підрозділи Генерального комісаріату було реструктуровано на три служби: центральна служба, яка в основному відповідає за організацію туризму за кордоном, і дві комісії по туризму (одна для громадян, які говорять по-французьки, інша – по-фламандськи), діяльність яких пов'язана з організацією туризму всередині країни, фінансовим втручанням держави, розвитком соціального туризму та співпрацею з компетентними міністерствами в питаннях планування та створення матеріальної бази туристських послуг. У провінціях створені туристські федерації та місцеві туристські управління при магістратах міст і центрах провінцій. Ці місцеві туристські федерації та туристські управління об'єднуються у Вищу раду по туризму та Вищу рада по соціальному туризму.

У Португалії Державний секретаріат з туризму входить до складу Міністерства економіки, інновацій та розвитку. У 1976 р. була створена Національна туристська корпорація, серед обов'язків якої – управління готелями та турагентствами, а також державними інвестиціями в туристський сектор економіки та торгівлі. У повноваженнях корпорації перебуває Національний інститут підготовки фахівців з туризму та готельної справи.

Функції регулювання в галузі туризму в Канаді покладені на Канадську комісію по туризму, яка включена в структуру промислового відділу Міністерства промисловості Канади. Основними завданнями Комісії є: інформування клієнтів, розвиток туристичної індустрії світового класу, задоволення висхідних потреб туристів, зміцнення співпраці між різними туристичними організаціями та учасниками туристичної індустрії тощо.

В Еквадорі Національний директорат по туризму підпорядкований Міністерству промисловості, торгівлі та інтеграції. Він відповідає за питання планування, реклами та розвитку туризму, а також здійснює контроль цього розвитку. Формулювання генеральної політики Директорату перебуває у компетенції міністра промисловості, торгівлі та інтеграції, який очолює Міжміністерський комітет по туризму.

У Колумбії для розвитку туризму був створений Фонд розвитку туризму (Національний фонд туризму – «фонтури»), діяльність якого перебуває у веденні Міністерства торгівлі, промисловості та туризму. Основними напрямами діяльності Фонду є розвиток внутрішнього туризму, здійснення різних соціальних програм, підтримка місцевих громад, просування національної культурної спадщини [7].

Така модель виборчої участі держави в регулюванні туристської індустрії властива більшості європейських країн, і вона найбільш прийнятна та близька для України. Так, за реалізацію туристичної політики відповідає Департамент туризму та курортів у складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, до повноважень якого відносять: формування та реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів; розроблення та виконання програм розвитку туризму та курортів в Україні; оформлення та видавання свідоцтва про встановлення об'єктам туристичної інфраструктури відповідної категорії; забезпечення створення та ведення реєстру свідоцтв про встановлення категорій об'єктам туристичної інфраструктури; забезпечення відповідно до законодавства ліцензування туроператорської діяльності; забезпечення ведення Ліцензійного реєстру суб'єктів туроператорської діяльності; забезпечення здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання вимог ліцензійних умов проведення туроператорської діяльності; бере участь у представлені країни в міжнародних туристичних організаціях і на міжнародних туристичних заходах; поширює інформацію про Україну та її туристичні можливості на міжнародному туристичному ринку [8].

Висновки. Отже, світова практика свідчить, що ідеальної формули, яка дала б можливість державі створити оптимальну структуру регулювання туристичної сфери, немає. Різні за формою системи державного регулю-

вання індустрії туризму як способи реалізації туристської політики держави виконують в різних країнах схожі завдання, основними з яких є регламентація туристської діяльності, інформаційне забезпечення, просування національного туристичного продукту, підготовка кадрів тощо. Туристична політика всіх названих країн, незалежно від обраної моделі державного регулювання, спрямована на зміцнення економіки туризму та підвищення економічної ефективності цієї галузі народногосподарського комплексу. І кінцевий позитивний результат такої політики більшою мірою залежить від ефективності управлінських рішень та зацікавленості влади в їх подальшій реалізації задля сталого розвитку туристичної сфери.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Галасюк С.С. Научные исследования в сфере туризма : труды Международной туристской Академии. 2010. Вып.6. С. 189–204.

2. Артемова Е.И., Цаценко Н.А. Международный опыт управления в сфере продвижения и развития туризма. *Научный журнал КубГАУ.* Вип. 92 (08). 2013.

3. Ефремова М.В., Смирнова И.П. Анализ зарубежного опыта государственных управленческих механизмов в сфере туризма. *Экономический анализ : теория и практика.* № 5. 2003. С. 11–20.

4. URL: https://www.mincotur.gob.es/en-us/Paginas/index.aspx.

5. URL: http://www.turismo.beniculturali.it/news/turismo-decreto-di-trasferimento.

6. Особливості формування та реалізації туристичної політики держави: міжнародний, національний, регіональний досвід : монографія / кол. авт., за ред. А.Ю. Парфіненка. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2013. 280 с.

7. Комарова Л.К. Менеджмент в социально-культурном сервисе и туризме : учеб. пособие для академического бакалавриата. Москва : Издательство Юрайт, 2018. 205 с.

8. URL: http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3e42d3b8-108a-4c21-a413-8d80aa724e5c&title=ViddilRozvitkuTurizmu.

МЕНЕДЖМЕНТ ГОСТИННОСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТАЛЬНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ТУРИЗМУ

MANAGEMENT OF HOSPITALITY AS THE INSTRUMENTAL COMPOSITION OF MECHANISM OF STATE ADMINISTRATION BY THE SPHERE OF TOURISM

УДК 351:379.85:338.48
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-15

Любчук О.К.
д. наук з держ. упр., професор,
завідувач кафедри туризму
Приазовський державний
технічний університет
Ярченко Ю.В.
к. іст. наук, доцент,
доцент кафедри туризму
Приазовський державний
технічний університет

У статті представлено підхід до менеджменту гостинності як сучасного складника інструментального механізму державного управління сферою туризму. Розглянуто принципи державного управління сферою туризму. Надано принципи управління туристичним підприємством в галузі. Проведено аналіз категорій «менеджмент» та «управління». Показано сутність феномену гостинності в сучасних дослідженнях. Акцентовано увагу на необхідність впровадження менеджменту гостинності, що базується як на закордонному досвіді та на національних традиціях українського народу.
Ключові слова: *механізм державного управління, туризм, менеджмент гостинності, принципи управління, традиції українського народу.*

В статье представлен подход к менеджменту гостеприимства как современной составляющей инструментального механизма государственного управления сферой туризма. Рассмотрены принципы государственного управления сферой туризма. Представлены принципы управления туристическим предприятием в отрасли. Сделан анализ категорий «менеджмент» и «управление». Продемонстрирована сущность феномена гостеприимства в современных исследованиях. Акцентировано внимание на необходимость внедрения менеджмента гостеприимства, который базируется на зарубежном опыте и на национальных традициях украинского народа.
Ключевые слова: *механизм государственное управление, туризм, менеджмент гостеприимства, принципы управления, традиции украинского народа.*

The article presents the approach to hospitality management as a modern component of the instrumental mechanism of state administration in the sphere of tourism. Principles of state administration in the field of tourism are flooded. The principles of management of a tourism enterprise in the industry are given. The analysis of the categories "management" and "administration" is carried out. The essence of the phenomenon of hospitality in modern research is shown. The emphasis is placed on the necessity of introducing hospitality management based on both foreign experience and national traditions of the Ukrainian people.
Key words: *mechanism of state administration, tourism, hospitality management, management principles, traditions of the Ukrainian people.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблема принципів в державному управлінні часто ігнорується, багато змін, що відбуваються у сфері державного управління, ще базуються на суб'єктивних поглядах. Відхилення від того чи іншого принципу може викликати деформації системи управління, особливо це є актуальним для управління туристичною галуззю, бо на частку світового туризму припадає 3,6% ВВП. У світі сфера туризму як стаття експорту посідає п'яте місце після нафти, продукції харчової, хімічної та автомобільної галузей промисловості. В Україні туризм є одним з найбільш перспективних напрямів розбудови ринкової економіки, тому є актуальним розгляд проблеми менеджменту гостинності в контексті інструментального складника механізму державного управління галуззю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В сучасних роботах науковців досліджувалися різні аспекти проблеми інструментального складника механізму державного управління, зокрема сутність принципу в державному управлінні та їх характеристики залежно від виду визначалися В. Бурегою, Ю. Оболенським, В. Коваленко, О. Любчук, Л. Товажнянським та іншими. Вивчення гостинності як феномену соціокультурного простору здійснювала А. Поплавська; як складника традиційної культури українців проводили Н. Войтович, О. Гримак; як економічної категорії, індустрії гостинності з'ясовували А. Мартієнко, О. Дишкантюк та інші. Аналіз сутності категорій «менеджмент» та «управління», принципів управління в туристичній сфері проводила Л. Дьяченко та інші.

Виділення невирішених частин загальної проблеми. Вивчення феномену гостинності науковцями здійснювалося в контексті соціокультурних проблем, індустрії гостинності, зокрема готельного бізнесу, але не розглядалася дана проблема в контексті менеджменту гостинності як інструментальної складової механізму державного управління сферою туризму.

Мета статті полягає у з'ясуванні інструментального складника механізму державного управління сферою туризму та розгляду менеджменту гостинності як її складника.

Виклад основного матеріалу. У принципах державного управління виражаються основні вимоги до побудови органів управління та методів здійснення функцій управління, обґрунтовується характер взаємовідносин учасників управлінських функцій

[4, с. 28]. Принцип визначається як основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення, основне правило діяльності; принципи державного управління розуміються як закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтується його організація та здійснення, і які можуть бути сформульовані у певних правилах [5, с. 302–303].

Інструментальний складник механізму державного управління визначається як інструментальний апарат управління у вигляді принципів та методів управління, які використовуються суб'єктом управління в управлінській діяльності та створюють її ядро [2, с. 14–15]. Для сьогодні характерним є проведення численних досліджень з систематизації та аналізу сутності принципів державного управління. Так, за критерієм класифікації «стратегічні та тактичні цілі суспільства та держави» виділяють загальнометодологічні, загальносистемні, спеціалізовані, структурні та специфічні принципи державного управління; за критерієм класифікації «адекватність управління національному характеру, менталітету народу» виділяють принципи соціально-адекватного управління та інше.

Вважаємо, що за критерієм класифікації «умови для творчого розвитку особистості у сфері обслуговування» можна виокремити такі принципи: стратегічні, процесуальні та змістовні. З'ясовано, що центром будь-якого підприємства сфери обслуговування є особистість споживача туристичних послуг та її потреби. Створення умов для творчого розвитку особистості споживача туристичних послуг потребує застосування стратегічних принципів державного управління: детермінізму; системності; структурності; поінформованості; саморозвитку; єдності та оптимальної взаємодії держави та громадського самоврядування у розв'язанні проблем туристичної галузі.

До змістових принципів державного управління сферою туризму можна віднести принципи: гуманізму, демократизму, пріоритетності загальнолюдських цінностей; до процесуальних принципів державного управління – принципи доступності; рівності умов; незалежності від політичних партій, громадських та релігійних організацій; різноманітності та зворотного зв'язку.

На регіональному рівні функціонування державно-громадського управління сферою туризму повинно ґрунтуватися на таких принципах: гнучкого реагування на проблеми в туристичній галузі на основі взаємодії державних і громадських структур; толерантності; розвитку; діалогу; повноти складу управлінських дій; відкритості впливам зовнішнього середовища.

На рівні управління туристичним підприємством в галузі можна застосувати такі принципи: соціальної детермінації; гуманізації в діяльності менеджера з; науковості та компетентності в управлінні; інформаційної достатності; аналітичного прогнозування в управлінні; оперативного регулювання; зворотного зв'язку; наступності та перспективності; стимулювання та згуртування кадрів; правової пріоритетності та законності; фінансово-економічної раціональності та ділової активності.

Вважаємо, що згідно з менеджментом гостинності принципами управління на рівні туристичного підприємства можуть бути такі:

– принцип обумовленості функцій управління персоналом цілям виробництва. Зміст цього принципу полягає у тому, що функції управління персоналом формуються та змінюються не довільно, а відповідно до потреб і цілей виробництва;

– принцип потенційних імітацій. Цей принцип твердить, що тимчасова відсутність окремих працівників не повинна переривати процес здійснення виробничих операцій;

– принцип економічності, що передбачає застосування найбільш ефективної й економічної організації технологічних процесів, зниження витрат на одиницю послуг, пропонованих підприємством;

– принцип відповідності організації виробництва послуг кращим закордонним і вітчизняним аналогам;

– принцип прогресивності та перспективності. Під час організації технологічних процесів, укомплектуванні їх обладнанням і засобами праці необхідно враховувати перспективи розвитку підприємства та можливість впровадження прогресивних технологій у виробництво послуг;

– принцип комплексності, який передбачає необхідність врахування всіх чинників, які впливають на організацію процесів надання послуг;

– принцип оперативності та оперативного реагування розкривається в наданні послуг у стислий термін згідно з виниклою ситуацією;

– принцип оптимальності передбачає обрання найраціональнішого варіанту для конкретних умов організаційної діяльності підприємства;

– принцип ієрархічності регулює управлінську взаємодію у вертикальних структурах апарату управління;

– принцип автономності передбачає, що у будь-яких горизонтальних і вертикальних структурах управління організацією виробництва послуг повинна забезпечуватися раціо-

нальна автономність структурних підрозділів або окремих керівників;

– принцип погодженості потребує, щоб всі структурні підрозділи підприємства туристичної індустрії погоджували свої дії;

– принцип комфортності зазначає необхідність організації технологічних процесів на підприємствах з забезпеченням максимуму зручностей для їх виконання;

– принцип єдності управління потребує такого ступеня децентралізації й делегування повноважень, щоб один керівник ніс повну й абсолютну відповідальність за роботу всього колективу;

– принцип диференціації робіт є основою для врахування того, що висококваліфікована індивідуальна праця вимагає інших умов, ніж некваліфікована [7].

Термін «менеджмент» застосовують до будь-яких типів організацій. Але якщо мова йде про державні органи будь-якого рівня, доцільніше використовувати термін *«state administration»* – «державне управління». У загальнодоступному розумінні «менеджмент» – це вміння досягати поставленої мети, використовуючи працю, інтелект, мотиви поведінки інших людей. Тому часто під менеджментом розуміють функцію управління, тобто вид професійної діяльності з управління людьми в будь-якій галузі економіки (промисловості, торгівлі, будівництві, транспорті, банківській діяльності, індустрії гостинності та інших) і в будь-якій сфері діяльності (виробництві, збуті, фінансах та інших), якщо вона спрямована на отримання прибутку (підприємницького доходу) як кінцевого результату [1, с. 7–8].

Термін «гостинність» був уведений європейськими експертами конфедерації національних асоціацій готелів і ресторанів (ХОТ-РЕК), утвореної у 1982 році. Гостинність з наукової точки зору визначає систему заходів і порядок їх здійснення з метою задоволення найрізноманітніших побутових, господарських і культурних запитів гостей туристських підприємств, їх завбачливого обслуговування наданням низки послуг. Гостинність є комплексною послугою, якій притаманні визначені споживчі властивості та яка створює позитивний образ підприємства, що означає прояв «вторинного попиту» на послуги. Позитивний образ у сфері гостинності має створюватися з допомогою всебічного використання ресурсів гостинності, комфортного середовища гостинності, стратегії та концепції гостинності.

Найвищою метою ділової активності у сфері гостинності є задоволення потреб клієнта, і тільки потім – збільшення доходів підприємства [6]. Туризм виступає універсальною формою міжособистісних соціокультурних зв'язків, що впливає на розвиткові зв'язків добросусідства та гостинності у світовому та міжрегіональному спілкуванні. Гостинність являє собою багатовікову народну традицію приймати гостей з повагою до них й з дотриманням певних церемоній. Цей соціокультурний феномен зберігає стійкість суспільства та його толерантність до найрізноманітніших людських спільнот. Гостинність характеризується як соціокультурне явище, яке еволюціонувало від побутових традицій гостинності до активного розвитку гостинних громадських закладів у другій половині XIX століття. Гостинність є такою специфічною людською соціальною якістю, яка здавна притаманна усім народам у різних формах вияву, характеризуючись різним ступенем розвиненості залежно від соціально-економічного устрою життєдіяльності людей. Вона завжди виступала не лише засобом неформальних стосунків людей, а й гарантованою формою забезпечення людини притулком, теплом і турботою, виявом довіри, прихильності, співпереживання, милосердя, взаєморозуміння [8].

Традиційна культура українців майже в усіх випадках регламентувалася певними стереотипними правилами поведінки. Ці правила стосувалися й гостинності, яка сформувалася на основі міфологічних уявлень, моральних принципів доброзичливого ставлення до ближнього. Гостинність трактують у народі як прояв доброчесності, люб'язності, любові до ближнього, привітності, доброзичливості: Обов'язковим компонентом української святкової гостини є трапеза. Під час трапези гостей садовили на найзручніші місця, а найдорожчих на почесне місце, покуть. Господарі, як правило, не сідали за стіл, а прислуговували, постійно запрошуючи гостей їсти. Гості ж перед кожною новою стравою чекали запрошення та розпочинали їсти тільки після неодноразової принуки; самостійно вони не сміли ні брати щось зі столу, ні виходити з-за столу. Отже, процес трапези розтягувався надовго. Сигналом до його закінчення слугувало внесення хліба з сіллю. Словами «Спасибі за хліб, за сіль, за кашу та милість вашу» гості дякували господарям за гостину та гостинність [3]. Особливістю української гостинності є те, що вона являється обов'язковим компонентом способу життя, а також частиною світосприймання, вірувань і повір'їв.

Висновки. Отже, можна констатувати, що принцип державного управління сферою туризму розглядається в сучасних наукових дослідженнях як категорія науки державного управління, яка поєднує в собі закономір-

ності та сам процес державного управління, що обумовлюється її соціально-економічною політикою та політикою в даній сфері, світовими тенденціями розвитку туристичної індустрії. Показано, що інструментальний складник механізму державного управління являє собою інструментальний апарат управління у вигляді принципів управління, які використовуються суб'єктом управління в управлінській діяльності та створюють її ядро. Констатовано, що термін «менеджмент» застосовують на рівні діяльності підприємства, організації, а на рівні державних органів влади використовують термін «державне управління». Акцентовано увагу, що для сприяння розвитку туризму в Україні доцільно використовувати неповторність антропогенних ресурсів в якості туристичних, що потребує впровадження нових підходів як в державному управлінні, так і на рівні підприємств туристичної індустрії, зокрема менеджменту гостинності, де феномен гостинності базувався б не тільки на закордонному досвіді управлінських технологій, а й на національних традиціях українського народу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андренко І.Б., Кравець О.М., Писаревський І.М. Менеджмент туризму : навч. посібник. Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім.О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 402 с.

2. Амельницька О.В. Механізми в системі управління виробничо господарською діяльністю локальних електричних мереж. *Інновації в державному управлінні та місцевому самоврядуванні* : зб. праць Донецького державного університету управління. Донецьк, 2007. Т.8. Вип.88. С. 11–19.

3. Войтович Н.М., Гримак О.Я. Традиційна гостинність українців та її значення для розвитку туризму. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету.* 2017. Вип.48. С. 198–200.

4. Державне управління в Україні : централізація і децентралізація : моногр. / відпов. ред. Н.Р. Нижник. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

5. Державне управління та державна служба : словник довідник / уклад. О.Ю. Оболенський. Київ : КНБУ, 2005. 480 с.

6. Круль Г.Я. Основи готельної справи: навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 368 с. URL : https://tourismbook.com/pbooks/book61/ua/chapter 2340.

7. Нечаюк Л.І., Телеш Н.О. Готельно ресторанний бізнес : менеджмент. Навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2003. 348 с.

8. Поплавська А.В. Феномен гостинності у соціокультурному просторі: від витоків до сучасності : дис. на здобуття наукового ступеня кандидата культурології : спеціальність 26.00.01. Київ, 2017. 209 с.

СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

SOCIAL CAPITAL AS A FACTOR OF DEVELOPMENT OF SOCIAL CAPACITY OF THE REGION

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-16

Марухленко О.В.
к. екон. наук,
докторант кафедри гуманітарної та соціальної політики
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті теоретично узагальнено сутність соціального капіталу. Виявлено відмінності соціального та людського капіталу. Проаналізовано особливості впливу соціального капіталу на розвиток соціального потенціалу регіону. Встановлено чинники впливу на соціальний капітал. Наведено теоретичну модель, що враховує особливості соціального капіталу як суспільного блага.
Ключові слова: *соціальний капітал, соціальний потенціал, фактор, розвиток, людський капітал.*

В статье теоретически обобщенна сущность социального капитала. Выявлены различия социального и человеческого капитала. Проанализированы особенности влияния социального капитала на развитие социального потенциала региона. Установлены факторы влияния на социальный капитал. Приведена теоретическая модель, учитывающая особенности социального капитала как общественного блага.
Ключевые слова: *социальный капитал, социальный потенциал, фактор, развитие, человеческий капитал.*

The article theoretically summarizes the essence of social capital. It is identified differences in social and human capital. The features of the influence of social capital on the development of the social potential of the region are analyzed. The factors of influence on social capital are established. A theoretical model that takes into account the peculiarities of social capital as a public good is presented.
Key words: *social capital, social potential, factor, development, human capital.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Специфічною властивістю соціального капіталу є те, що його сукупна кількість в суспільстві не є сумою «соціальних капіталів» всіх його суб'єктів. Це відбувається не тільки тому, що є деякі прояви соціального капіталу тільки на рівні всього соціуму, а й у зв'язку з тим, що цей капітал є соціально-класовим і господарськими суб'єктами може використовуватися (і використовується) не тільки на благо всього суспільства (або в продуктивних цілях), а й з метою оптимізації своєї соціально-економічної життєвості, що вступає в суперечність з інтересами інших класів і груп, держави та соціуму. У соціальних системах із сильними соціально-класовими антагонізмами та зіпсованою соціально-класовою структурою (високий ступінь диференціації між суб'єктами в майновій та правовій структурах) така ситуація буде призводити до використання соціального капіталу, накопиченого всередині соціальних класів, перш за все з метою класової боротьби, що призведе до значного зниження утворення соціального капіталу на рівні суспільства, знизить продуктивний ефект від використання цієї форми капіталу на рівні груп, а значить, знизить ефективність функціонування національної економічної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні тема соціального капіталу з точки зору державного управління не дуже розвинена. Значний внесок в обґрунтування поняття «соціальний капітал» зробили українські дослідники Е. Гугнін, А. Колодій, М. Лесечко, Ю. Привалов, О. Рогожин, Ю. Саєнко, В. Степаненко, О. Убейволк, А. Чемерис, В. Чепак та Н. Черниш. Найбільш відомими закордонними авторами, що досліджують проблеми соціального капіталу, є П. Бурдьє, Дж. Коулмен, Р. Патнем, П. Сорокін, Ф. Фукуяма та інші вчені.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Формування соціального капіталу за допомогою громадсько-політичних рухів має надзвичайно велике значення для формування засад української демократії. Саме вони мають бути тим чинником, що допомагає державній владі визначити та розв'язати актуальні проблеми, що надалі дасть змогу отримати підтримку суспільства.

Мета статті – дослідження теоретичних та практичних аспекті соціального капіталу та встановлення рівня його впливу на розвиток соціального потенціалу регіону.

Виклад основного матеріалу. В результаті розвитку трудових відносин в процесі становлення та еволюції суспільства, яке розділене працею, формувалися (і продовжують розвиватися) такі найважливіші складники соціального капіталу, як: зобов'язання, очікування та надійність соціальної та інституційної структури; можливість отримання інформації з найменшими витратами; наявність норм (які містять альтруїстичне поводження в інтересах соціальної спільності) і ефективних санкцій; відносна замкнутість і здатність соціальної групи змінювати свої соціально-економічні інтереси.

У сучасних умовах в Україні є необхідні передумови для формування соціального капіталу на рівні суспільства. Сьогодні Україна

взяла курс на боротьбу з корупцією в органах державного управління, зростає щира релігійність населення, будуються нові храми, молодь активно бере участь у цих заходах. Україна обрала молодого лідера, який намагається виступати як інстанція, яка встановлює та підтримує статус етичних норм. Разом з тим, в країні так і не створена домінуюча, обрана колективною більшістю населення ідеологічна доктрина, яка могла б сприяти ідеологічній мобілізації суспільства, що забезпечує додатковий стійкий приріст ВВП. Продовжує тривати швидка зміна характеру світо господарських зв'язків, посилюється політико-економічна роль регіональних лідерів (перш за все країн ЄС), перехід частини економічно розвинених країн до економіки знань, прискорення НТР і посилення глобальної конкуренції на всі види ресурсів (включаючи робочу силу) вимагають від України ефективного використання всіх видів економічних ресурсів, в тому числі й соціального потенціалу.

За критерієм економічної ефективності соціальний капітал може бути порівнянний тільки з такими чинниками виробництва як людський капітал і наука. В Україні можна спостерігати за постійним зменшенням соціального потенціалу, причиною чого є відсутність дієвої соціальної політики, відсутній досвід капіталізації соціального потенціалу. Незначні темпи економічного зростання в Україні дозволяють лише підтримувати більш-менш достойний рівень життя населення країни, проте не є засобом його зростання. В умовах високої диференціації доходів між соціальними групами дані обставини об'єктивно знижують рівень соціального капіталу на рівні суспільства. Виходячи зі специфіки української економічної моделі (інноваційна, соціально-орієнтована, переважно ринкова) і сучасних глобальних імперативів, Україні необхідно формувати стійкий внутрішній попит як основу високих темпів економічного зростання внаслідок соціальних ефектів, коли постійне зростання добробуту і, відповідно, попиту населення забезпечує розширене суспільне відтворення завдяки тиску попиту.

Т. Натхо, проаналізувавши основні дослідження, які пов'язані з інституціональною проблематикою, в контексті впливу освіти та соціального капіталу на економічний розвиток [1, с. 112–123] зазначив, що в інституціональної гіпотези є серйозні гносеологічні конкуренти [1, с. 112]. Дійсно, для стійкого економічного зростання необхідні вільні ринки та сильні інститути [2] (під останнім розуміються довгострокові правила взаємодії людей, доповнені механізмами примусу [3]). Вирішальна роль інститутів обґрунтована у багатьох новітніх емпіричних дослідженнях [4], однак основне питання полягає в тому, які з чинників роблять більший вплив на економічне зростання: людський та соціальний капітали або інституційне середовище?

Згідно з дослідженнями Ед. Глейзера, Ла Порта, Лопес-де-Сіланеса та інших, людський капітал виступає важливішою причиною економічного зростання, ніж інститути, а вдосконалення політичних інститутів відбувається після того, як країна долає бідність завдяки правильній економічній політиці [5]. Аналіз методології оцінки інститутів, проведений цими авторами, дозволяє стверджувати, як показує Т. Натхо, «що жодна група показників якості інститутів, якими користуються дослідники, не відбиває довготривалих характеристик інституційного середовища: ці показники дуже мінливі та збільшуються з ростом доходів на душу населення» [1, с. 113]. «Наприклад, – зазначає автор, – показник ризику експропріації власності був мінімальний для СРСР і Сінгапуру в 1984 р., хоча тут важко говорити про наявність обмежень для влади. В Ірані даний показник збільшився з 1 до 9 (мінімальний ризик експропріації) всього за 15 років. Очевидно, що цей індекс не відбиває постійних правил, що визначають систему стримувань і противаг верховної влади, хоча він може бути вельми корисний для оцінки умов ведення бізнесу в відповідних країнах. Аналогічній критиці можна піддати та різні показники ефективності держави: з урахуванням їх суб'єктивного оціночного характеру, вони відбивають скоріше результати ex post facto, тісно корелюють з рівнем економічного розвитку, а не наявність політичних обмежень як таких» [1, с. 113].

Як показують теоретичні та емпіричні дослідження, кількісні оцінки людського та соціального капіталів характеризуються меншими похибками, ніж показники якості інститутів. Наприклад, «регресії методом найменших квадратів показали, що рівень освіти набагато стабільніший, ніж показники обмежень виконавчої влади» [1, с. 113]. Таким чином, людський та соціальний капітали є більш стійкими та об'єктивними факторами, ніж традиційні індекси якості інститутів, тому що останні не відбивають ні обмежень влади, ні довготривалі характеристики політичного середовища, ні якісні характеристики соціального середовища. Аналіз залежності між інститутами та розвитком лише доводить, що «інститути краще функціонують в багатьох суспільствах» [1, с. 113].

Наприклад, зі стандартного регресійного аналізу факторів економічного зростання випливає, що вихідний рівень освіти більш значущий для пояснення темпів зростання, ніж вихідні показники якості політичних інститутів. В даному регресі автори оцінювали залежність десятирічних темпів економічного зростання починаючи з 1960 р. від таких змінних, як вихідна тривалість освіти, вихідний рівень доходів на душу населення та вихідні обмеження виконавчої влади. Також представлені розрахунки за весь період 1960–2000 рр. Результати не підтверджують справедливість твердження, що «інститути є причиною економічного зростання» (кількість спостережень до 102 країн, 2 R до 0,55) [1, с. 113].

Дослідження довгострокового зростання (з 1870 р.) за невеликою вибіркою країн (кількість спостережень до 31) також не виявило впливу вихідних обмежень виконавчої влади на економічне зростання. Більш важливим чинником виявляється вихідна частка учнів початкових класів. Країни були класифіковані за ознаками накопиченого людського капіталу та політичних інститутів. Було виявлено, що майже у всіх країнах зі стабільним демократичним режимом населення високоосвічене. Навпаки, практично у всіх авторитарних державах рівень людського капіталу низький. Більш того, темпи економічного зростання за період 1960–2000 рр. в країнах з високим вихідним рівнем людського капіталу (1960 рік) були, в середньому, у два рази вище, ніж в країнах з низькою тривалістю шкільного навчання. Розкид темпів зростання вище в країнах з погано освіченим населенням.

Інтерпретувати ці результати можна, використовуючи роботу американського політолога С. Ліпсет «Політична людина» [6], який стверджує, що основний ефект від освіти носить не стільки технологічний, скільки політичний характер. Позитивні екстерналії освіти знижують рівень насильства в суспільстві, зміцнюють політичну стабільність, сприяють більш надійному захисту прав власності та економічному зростанню. Ця гіпотеза підтверджується й А. Алезіним, який також показує, що політична стабільність доброчинно впливає на економічне зростання [7, с. 189–212].

Отже, основною змінною, що визначає виробничі можливості суспільства, виступає рівень людського та соціального капіталу, а інститути є чинником другого порядку та поліпшуються в міру зростання добробуту. Ці висновки підтверджуються післявоєнним економічним розвитком країн Південно-Східної Азії, особливо, КНР. Тому з метою вироблення стратегій, що забезпечують економічне зростання та сталий розвиток, необхідний насамперед пошук факторів, що сприяють накопиченню людського та соціального потенціалів та їх подальшої капіталізації [1, с. 114].

Економісти С. Нек і П. Кіфер показали, що через підвищення рівня довіри в країні на один пункт економічне зростання збільшується більш ніж на 0,5 пунктів [8, с. 1251–1288]. Р. Ла Порта, Лопес-де-Сіланес та інші з'ясували, що при підвищенні довіри на один пункт ефективність судових рішень збільшується на 0,7, а корупція знижується на 0,3 пункти [9, с. 333–338] С. Дьянков, Ел. Глейзер, Ла Порта та інші дали теоретичне обґрунтування даним взаємозв'язкам, згідно з яким кожне суспільство стикається з вибором між різними варіантами організації, обумовленими кривою інституційної спроможності [10]. При такому підході інститути – лише точки на кривій, положення якої залежить від накопиченого соціального капіталу. Чим він більший, тим привабливіші та альтернативні інституційні можливості суспільства. У зв'язку з цим важливо встановити зв'язок соціального та людського капіталу, бо соціальний капітал «<…> існує тільки у взаєминах індивідів» [11, с. 126], це «<…> характеристики соціального життя – мережі, норми та довіра, – які спонукають учасників до більш ефективних спільних дії по досягненню загальних цілей» [12, с. 66] і виникає він лише в тісному зв'язку з людським капіталом і на його основі.

Одним з визначальних показників людського капіталу є рівень освіти, який є важливим, а іноді й найважливішим фактором соціальної активності населення. Так, в роботі Н. Ная та інших показано, зокрема, як висхідний рівень освіти впливає на залученість громадян в політичний процес [14]. Високий рівень освіти індивідів сприяє створенню самопідтримки клімату довіри, віддача від якого збільшується зі зростанням середнього рівня освіти в країні. Дж. Хелліуелл і Р. Патнем показали, що кумулятивний ефект від освіти присутній в багатьох видах соціальної взаємодії, включаючи членство в різних клубах і організаціях [14]. Високий рівень довіри, що формується загальним рівнем освіти, знижує витрати на контроль і примус до виконання зобов'язань, вселяє впевненість у те, що цілі організації будуть досягнуті. Зростання середнього рівня освіти не тільки сприяє перерозподілу соціального капіталу в відповідні групи, але й служить фактором його підвищення. Дж. Хелліуелл і Р. Патнем проводять регресійний аналіз двох залежних змінних – «Довіра» та «Чесність». Так, наприклад, кожен додатковий

рік освіти для індивіда підвищує його схильність до довіри на 4,4%, зростання середнього рівня освіти на один рік в певному регіоні підвищує довіру на 2,4%.

Регресійний аналіз змінних соціальної активності (членство в організаціях, кількість зустрічей на рік в рамках клубу, робота в громадських проектах та участь у званих обідах) показує, що освіта індивіда має вирішальне значення в порівнянні з іншими соціально-демографічними показниками. Коефіцієнти при відповідних змінних максимальні та приймають значення від 0,23 до 0,71. Збільшення терміну освіти на один рік веде до зростання соціальної активності від 9% (звані обіди) до 14% (кількість громадських проектів). Збільшення середнього рівня освіти в регіоні на один рік призводить до зростання участі в громадських проектах і у званих обідах (на 5% і 20% відповідно), не впливає на кількість зустрічей в клубах і знижує участь в організаціях на 1% і надає значущий негативний вплив тільки на участь у профспілках та церковних організаціях [1, с. 117].

Отже, рівень освіти є основною змінною, що визначає накопичення соціального капіталу а, отже, набір інституціональних альтернатив, доступних кожному суспільству, що і визначає необхідність виявлення механізму цього впливу. Теоретична модель формування соціального капіталу дає пояснення даного процесу [15].

Як правило, соціальний капітал визначається як якийсь агрегований показник – наприклад, як норми та зв'язку в певній спільноті, однак рішення про інвестиції в соціальний капітал (вступ в клуб, непрофесійну організацію і т.п.) приймають індивіди, тому для розуміння процесу формування соціального капіталу необхідно визначити дане поняття на індивідуальному рівні. З цією метою Ел. Глейзер проводить відмінності між громадським та індивідуальним соціальним капіталом.

Громадський соціальний капітал – це ресурси громади, які дозволяють йому збільшувати свій добробут. Індивідуальний соціальний капітал – це набір соціальних навичок, які збільшують віддачу індивіда від контактів з іншими людьми (наприклад, особиста харизма, комунікабельність, вміння налагоджувати контакти, лінгвістичні здібності). Подібні навички можуть бути як вродженими (екстравертний тип особистості, харизматичність), так і набутими, тобто це результат інвестицій в соціальний капітал (кількість знайомств і телефонних номерів в записнику). Таке «економічне» визначення близьке до понять людського та фізичного капіталу, тому можна провести аналогію з процесом інвестування і накопичення.

У теоретичній моделі, запропонованій Глейзером, індивідуальний соціальний капітал:

– збільшується зі зростанням ставки дисконтування;

– знижується з ростом мобільності індивіда;

– знижується з ростом альтернативних витрат часу (opportunity cost of time);

– збільшується зі зростанням віддачі від професій, що вимагають соціальних навичок;

– збільшується зі зниженням норми амортизації;

– знижується протягом життя індивіда.

В роботі Ел. Глейзера та інших показано тісний зв'язок між імовірністю переїзду та членством в організаціях (показник, найбільш поширений для вимірювання інвестицій в соціальний капітал) [16]. Залежність між віком індивіда та соціальним капіталом має вигляд перевернутої U-подібної кривої – люди у віці близько 40 років більше схильні до членства в різних організаціях, ніж у 20 або в 60 років. Інвестиції в соціальний капітал також сильно залежать від професії, володіння власним будинком.

Однак найважливіший фактор накопичення соціального капіталу – освіта. Зазначена змінна значуща у всіх можливих вимірах соціального капіталу. Організація місцевих громад, відвідування церкви, рівень довіри, сприйняття чесності – всі ці залежні змінні більшою мірою залежать від рівня освіти індивіда, ніж від інших факторів.

Отримання освіти свідчить про те, що людина більшою мірою орієнтована на майбутнє і, отже, у неї сильні стимули до інвестицій в соціальний капітал. Відповідно до гіпотези Липсета, освіта може знижувати рівень насильства в суспільстві та підвищувати довіру до незнайомих людей. Ел. Глейзер та інші дослідники стверджують, що значна частина освітнього процесу полягає в придбанні соціальних навичок. Освіта – не просто засвоєння певної кількості інформації, а й навчання взаємодії насамперед з однокласниками та вчителями. Існування університетських спільнот, підтримка багаторічних зв'язків випускників підтверджує те, що університет був не тільки місцем освоєння нових знань, а й способом накопичення соціального капіталу.

Можна зробити висновок, що накопичення соціального капіталу відбувається в результаті багаторазової взаємодії у відносно невеликих групах людей. Тому роки спільного навчання в школі та ВНЗ виступають найкращим способом соціалізації та формування в індивідів

загальних ментальних моделей (shared mental models). Однак дані теоретичні побудови ще вимагають емпіричної перевірки.

Як зазначають закордонні дослідники, «шлях від індивідуального соціального капіталу до агрегованого складний для розуміння через величезну важливість зовнішніх ефектів (social capital externalities)» [16]. Індивідуальний соціальний капітал, втілений в комунікативних здібностях, може бути досить високий, але накопичення громадського соціального капіталу дуже низьким, а іноді й негативним через негативні екстерналії (наприклад, організатори фінансових «пірамід»).

Спробу побудувати теоретичну модель, що враховує особливості соціального капіталу як суспільного блага, зробив П. Дасгупта [17]. В якійсь мірі її можна розглядати як продовження ідей Глейзера. Відповідно до цієї моделі, соціальний капітал може впливати як на доходи окремого індивіда, так і на сукупну факторну продуктивність економіки.

Припустимо, що економіка складається з j агентів (j = 1,2 ...) і виробляє один продукт Y. Кількість фізичного капіталу позначимо як K, кількість праці як L. Агрегований показник людського капіталу позначимо як $H = hj\ Lj$, де hj людський капітал одного агента (кількість років навчання). Таким чином, сукупна факторна продуктивність буде задаватися функцією: $Y = AF(K, H)$, $A > 0$, де A – індекс інституційної спроможності, що включає переважну систему прав власності, довіру і загальне знання.

За інших рівних умов економіка буде виробляти більше, якщо агенти поділяють спільні цінності, знання та довіряють один одному. Зворотне також вірно: при незмінних інституційних можливостях вкладення у фізичний та людський капітал збільшують випуск.

Висновки. Отже, як стверджує автор, розподіл впливу буде залежати від ступеня, в якому соціальний капітал є суспільним благом. Якщо екстерналії обмежені невеликою групою людей, поліпшення будуть впливати в основному на hj, тобто по Глейзеру – на індивідуальний соціальний капітал членів даної групи. Якщо ж екстерналії поширюються за межі групи та більшою мірою є суспільним благом, то вони будуть опосередковані до А, що збільшить виробничі можливості економіки загалом [1, с. 120–121].

Д. Нараян і Л. причет, проаналізувавши статистику витрат домогосподарств на прикладі 50 сільських господарств в Танзанії, виявили, що там, де люди частіше беруть участь в громадських організаціях на рівні свого поселення, доходи домогосподарств більше (на душу населення) [18, с. 871–897]. В даному випадку, соціальна активність робить позитивний вплив на всіх жителів села та в термінах моделі збільшує сукупну факторну продуктивність через змінну A. В одній з ранніх емпіричних робіт, присвячених оцінці впливу довіри на функціонування великих організацій, був проведений регресійний аналіз за вибіркою із 40 країн [9, с. 333–338]. Результати, спираючись на класичну роботу Патнема та інших [19], підтвердили гіпотезу про значний вплив довіри на багато змінних, зокрема ефективність судочинства, корупцію і бюрократію.

Отже, слід визнати доведеним, що в ринковій системі принципово важливі різноманітні відносини, засновані на довірі, які складаються в суспільстві між суб'єктами ринку (наприклад, відносини між населенням і владою).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Натхов, Т. Образование, социальный капитал и экономическое развитие (обзор основных исследований). *Вопросы экономики*. 2010. № 8.
2. Easterly W. The Elusive Quest for Growth : Economist's Adventures and Misadventures in the Tropics. MIT Press, 2001.
3. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge : Cambridge University Press, 1990. 160 p.
4. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth / D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson. *Handbook of Economic Growth.* / P.Aghion, S.N.Durlauf. New York : Elsevier, 2005. Vol. 1A
5. Glaeser E. Do Institutions Cause Growth? / R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer. NBER Working Paper, 2004. № 10568.
6. Lipset S.M. Political Man : The Social Basis of Modem Politics. New York : Doubleday, 1960.
7. Political Instability and Economic Growth / A. Alesina, S. Ozler, N. Roubini, P. Swagel. *Journal of Economic Growth*. 1996. Vol. 1. № 2.
8. Knack S. Does Social Capital Have An Economic Payoff? A Cross-Country Investigation / S. Knack, P. Keefer. *Quarterly Journal of Economics.* 1997. Vol. 112. № 4.
9. Trust in Large Organizations / R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R. Vishny. *American Economic Review Papers and Proceedings*. 1997. Vol. 87. № 2.
10. The New Comparative Economics / S. Djankov, E, Glaeser, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer. *NBER Working Paper*. 2003. № 9608.
11. Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий. *Общественные науки и современность*. 2001. № 3.
12. Putnam R. Who Killed Civic America? Prospect, March 1996.
13. Education and Democratic Citizenship in America / Nie N.H., Junn J., Stehlik-Barry K. Chicago : University of Chicago Press, 1996.
14. Helliwell J. Education and Social Capital / R. Putnam. *Eastern Economic Journal*. 2007. Vol. 33. No. 1.

15. Glaeser E. The Formation of Social Capital. *Canadian Journal of Policy Research*. 2001. № 1.

16. The Economic Approach to Social Capital / E. Glaeser, D. Laibson, B. Sacerdote. NBER Paper. 2000. № 7728.

17. Dasgupta P. Social Capital and Economic Performance : Analytics. *Memeo*. Faculty of economics, University of Cambridge, 2002.

18. Cents and Sociability : Household Income and Social Capital in Tanzania / D. Narayan, L. *Pritchett. Economic Development and Cultural C*hance. 1999. Vol. 47. № 4.

19. Making Democracy Work : Civic traditions in Modem / R. Putnam, L. Leonardi, R. Nanetti. Princeton : Princeton University Press, 1993.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ: СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ

LEGAL REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC RELATIONS IN CONSTRUCTION: STRATEGIC APPROACHES

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-17

Марушева О.А.
к. юрид. наук,
здобувач наукового ступеня
доктора наук з державного управління
Міжрегіональна Академія
управління персоналом

У статті схарактеризовано сутність поняття стратегічного управління механізмом нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, під яким варто розуміти сукупність інституційно-правових інструментів, підпорядкованих загальнодержавній системі управління, яка охоплює ряд органів, що відносяться до виконавчої та законодавчої влади, а також сукупність суб'єктів будівельної галузі (інвестори, замовники, підрядники, посередники, проектні організації, особи або підприємства, що здійснюють технічний нагляд, інші інжинірингові організації, кредитні інституції, страховики тощо), та призначених для безпосереднього впливу та контролю соціально-економічних відносин між цими суб'єктами, що виникають у процесі їх функціонування. Визначено, що перш за все, державне регулювання має гарантувати дотримання та виконання правових норм.

Ключові слова: *стратегічне управління, державне регулювання, нормативно-правове регулювання, норми права, законодавчі акти, соціально-економічні відносини, будівництво, будівельна галузь.*

В статье охарактеризованы сущность понятия стратегического управления механизмом нормативно-правового регулирования социально-экономических отношений в строительстве, под которым следует понимать совокупность институционально-правовых инструментов, которые подчинены общегосударственной системе управления, которая охватывает ряд органов, которые относятся к исполнительной и законодательной власти, а также совокупность субъектов строительной отрасли (инвесторы, заказчики, подрядчики, посредники, проектные организации, лица и предприятия, осуществляющие технический надзор, другие инжиниринговые организации, кредитные институты, страховщики и другие), и предназначенных для непосредственного воздействия и контроля социально-экономических отношений между этими субъектами, возникающие в процессе их функционирования. Определено, что, прежде всего, государственное регулирование должно гарантировать соблюдение и выполнение правовых норм.

Ключевые слова: *стратегическое управление, государственное регулирование, нормативно-правовое регулирование, нормы права, законодательные акты, социально-экономические отношения, строительство, строительная отрасль.*

The article describes the essence of the notion of strategic management of the mechanism of regulatory and legal regulation of socio-economic relations in construction, which is to be understood as a set of institutional and legal instruments subordinated to the national system of governance, which covers a number of bodies of executive and legislative authorities, as well as a set of subjects of construction industry (investors, employers, contractors, agents, design organizations, persons and companies, and who provides technical supervision services, other engineering companies, credit institutions, and insurers etc.), oriented to the direct influence and control of socio-economic relations between these subjects arising during their operation.

Key words: *strategic management, public administration, legal regulation, norms of law, legislative acts, socio-economic relations, construction, construction industry.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Актуальним є питання подальшого розвитку ринкових відносин, поступове та стале зміцнення ринку нерухомості загалом, а також житла та будматеріалів, і послуг у національному та регіональному масштабах, прагнення до інтеграції в міжнародну ринкову систему, що передбачає поширення взаємозв'язку спільних цілей у формуванні та ефективній діяльності будівельного комплексу з конкретними заходами, що здатні сприяти досягненню цих цілей та забезпеченню подальшого розвитку галузі. Звідси витікає необхідність державного регулювання будівельного ринку, необхідність проведення певного реформування галузі. З огляду на результати реформ будівельного комплексу держави за роки незалежності, можна прийти до висновку, що ефективність роботи будівельного комплексу та його можливості значно поступаються вимогам часу і темпам розвитку ринку загалом практично за всіма показниками: економічним, і матеріально-технічним, і господарським, і соціальним тощо. Практичне відбиття такого стану речей можемо спостерігати у пристосуванні та певній адаптації суб'єктів будівельного ринку до вимог часу та умов ринкової економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню цього питання присвятили увагу такі науковці, як: Л. Шутенко, яким досліджено особливості будівельної галузі, як об'єкта державного регулювання; Л. Антонова, яка досліджувала стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання будівельної галузі економіки України; О. Козич, який аналізував державне регулювання діяльності будівельної галузі України; В. Ціленко, який досліджував правове регулювання будівельної діяльності, а саме – склад будівельних право-

відносин; П. Покатаєв аналізував будівельну галузь як об'єкт державного регулювання; В. Воротін, який досліджував питання макроекономічного регулювання в умовах глобальних трансформацій; В. Мелко, здійснив аналіз теоретичних підходів до державного регулювання галузі будівництва; Д. Задихайло, який вивчав засоби та механізми господарсько-правового регулювання; Г. Михайлов, який досліджував державний архітектурно-будівельний контроль як управлінську функцію держави тощо. Проте питання нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві висвічувалися дослідниками тільки в окремих аспектах, та потребує подальших досліджень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак залишаються відкритими для дослідження інструменти нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в будівництві, їх зміст у державному регулюванні галузі з позиції системного підходу до управління, що включає формування цілей та завдань розвитку будівельного комплексу, визначення об'єктів регулювання, організацію керуючої системи.

Метою даної статті є здійснення аналізу нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в будівництві.

Виклад основного матеріалу. Аналіз економічних змін в країні, стратегії розвитку та економічної політики уряду на сьогодні дозволяють зробити висновок про збереження в перспективі тенденції щодо зміцнення ринкових відносин на тлі гармонійної взаємодії ринкових механізмів та державно-правового регулювання.

Правове регулювання має чітко визначене спрямування, оскільки стосується реальних відносин між суб'єктами господарювання, націлене на задоволення вимог суб'єктів права та здійснюється із застосуванням правових засобів, що сприяють підвищенню його ефективності. Правове регулювання має гарантувати дотримання та виконання правових норм. Воно здійснюється через систему правових форм та засобів, до яких належать: правові відносини, норми права, акти щодо застосування норм права тощо. Правове регулювання являє собою державний та владний вплив на суспільно-господарські відносини із застосуванням правових засобів з метою їх утвердження, впорядкування, та розвитку.

Державне регулювання економіки покликане, насамперед, забезпечити її сталий розвиток. Процес регулювання економіки потребує розробки певних заходів (економічних, політичних, соціальних), спрямованих на стабілізацію та подальший темп зростання доходів державного бюджету та скорочення видатків. Але особливої актуальності набуває пошук заходів державного регулювання, здатних забезпечити якісні перетворення в економіці та соціальній сфері, сталий розвиток галузей економіки [12].

Зазначимо, що під державним регулюванням будівельної галузі дослідники розуміють сукупність інструментів, з допомогою яких органи державної влади встановлюють обов'язкові до виконання вимоги до підприємств і громадян, які здійснюють діяльність у будівельній галузі [1]. На думку О. Козич, державне регулювання будівництва варто розглядати, як комплекс заходів державних органів: законодавчих органів, органів виконавчої влади, органів виконавчої влади, що здійснюють функції контрольного характеру, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону).

Таке його розуміння дає можливість розкрити зміст державного регулювання галузі з позиції системного підходу до організаційно-господарських повноважень, що включає такі положення: формулювання цілей та завдань розвитку будівельного комплексу; визначення об'єктів регулювання; визначення організаційно-господарської системи; виділення суб'єктів організаційно-господарських повноважень і формування їх структури; розмежування функцій і вибір необхідних методів регулювання; оцінювання результатів правового регулювання тощо [6; 12].

Проаналізувавши деякі підходи науковців до досліджуваного поняття, слід зазначити, що на наш погляд, під стратегічним управлінням механізмом нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в будівництві варто розуміти сукупність інституційно-правових інструментів, підпорядкованих загальнодержавній системі управління, яка охоплює низку інституцій виконавчого та законодавчого призначення (низка органів, що належать до виконавчої та законодавчої влади), призначених для безпосереднього впливу та контролю за соціально-економічними відносинами між суб'єктами будівельної галузі, що виникають у процесі їх функціонування. До сукупності основних суб'єктів будівельної галузі можна віднести замовників, підрядників, інвесторів, проектні організації, осіб або підприємства, що здійснюють технічний нагляд, інші інжинірингові організації, саморегулівні організації у сфері архітектурної діяльності, посередників, кредитні інституції, страховиків тощо.

Науковці розрізняють такі форми державного регулювання сфери будівництва: фінансово-кредитне забезпечення будівельних підприємств, матеріально-технічна підтримка, податкове навантаження та преференції, інформаційне обслуговування, управлінська допомога, консультативна допомога [11].

Систему засобів та інструментів державного регулювання науковці поділяють на дві групи [9]:

1) до першої групи належать засоби державного регулювання – адміністративні (обмеження, стандарти, нормативи, дозволи, штрафи тощо), економічні (податки, закупівлі, державні інвестиції, субсидії, дотації, кредити, позички, ціни на будівельні матеріали тощо), інформаційні (публікації у засобах масової інформації, документи тощо);

2) друга група охоплює інструменти державного регулювання – законодавчо-правові (закони, постанови, укази), нормативно-адміністративні (розпорядження, рішення, накази, інструкції, правила, положення, договори), організаційно-економічні (плани, проекти, державний та місцевий бюджети, державне замовлення й державний контракт, договори, цільові програми, прогнози).

Водночас наголошується, що засоби та інструменти державного регулювання реалізуються через методи державного управління. У наукових працях вітчизняних дослідників визначаються класично прямі методи державного регулювання та непрямі (державна фінансова політика, монетарна, фіскальна тощо) [2]. Також основні методи державного регулювання економіки визначаються як способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, на некомерційний сектор економіки з метою створення умов їх ефективного функціонування відповідно до напрямів державної економічної політики, кожен з яких ґрунтується на використанні сукупності інструментів (регуляторів, важелів) [4].

З точки зору О. Вінник, забезпечення врахування публічних інтересів (суспільства загалом, держави, територіальних громад, економічної конкуренції) та типових приватних інтересів учасників будівельних відносин (якщо ці інтереси є законними) здійснюється державою як організатором господарського життя в країні. Держава на цім використовує різні інструменти та засоби. Як і в інших сферах економіки держава використовує такі інструменти та засоби регулювання у сфері будівництва [3]:

– нормативне регулювання;

– планування, насамперед, щодо:

1) діяльності суб'єктів господарських відносин, які функціонують за державною формою власності або контролюються державою в особі уповноважених органів, та/або;

2) фінансування інвестиційних проектів будівництва завдяки державним коштам, кредитам, отриманим під гарантії Уряду України;

– управління поточними справами у сфері будівництва (ліцензування, надання дозволів на виконання будівельних робіт, опосередковано – забезпечення державної експертизи інвестиційних проектів тощо);

– контроль за дотриманням учасниками інвестиційної діяльності встановлених державою вимог у сфері будівництва.

Дослідник В. Мелко також зазначає, що основним інструментом прямого державного регулювання є нормативно-правові акти, макроекономічні плани, цільові програми розвитку, державні замовлення, державні бюджети тощо. До методів непрямого регулювання відносять інструменти фіскальної, бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, інноваційної, економічної політики тощо [7]. Не випадково і Д. Задихайло підкреслює, що універсальним інструментом формування нормативно-правового середовища у будівельній галузі є арсенал його законодавчої техніки, з допомогою якого і конструюються ті засоби та механізми, що мають відповідати завданням і масштабу господарсько-правового регулювання. Внаслідок кваліфікованого комбінування таких засобів та механізмів формуються відповідні правові режими господарювання, що набувають галузевої, територіальної або якісно-предметної локалізації в загальній сфері правового господарського порядку. Зі свого боку, завдяки застосуванню різних специфічних комбінацій засобів та механізмів господарсько-правового регулювання і відбувається процес подальшої предметної спеціалізації в господарському законодавстві. Такі засоби та механізми господарсько-правового регулювання можна розподілити переважно на дві основні групи: ті, що стосуються регулювання господарсько-виробничих відносин, і ті, що стосуються реалізації організаційно-господарських відносин [5, с. 5–6]. Відносини у сфері будівельної діяльності регулюються низкою нормативно-правових актів, передусім Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, положеннями Кодексу України про адміністративні порушення, а також Законами України [7]:

– «Про основи містобудування» (визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні

та спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення на цім охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини);

– «Про регулювання містобудівної діяльності» (встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності та спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів);

– «Про Генеральну схему планування території України» (визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі);

– «Про архітектурну діяльність» (визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності та спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності та надійності будинків, споруд та їх комплексів);

– «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності);

– «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) із заміною застарілого житлового та нежитлового фондів);

– «Про землеустрій» (визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами з забезпечення сталого розвитку землекористування);

– «Про фінансово-кредитні механізми та управління майном під час будівництва житла та операціях з нерухомістю» (встановлює загальні принципи, правові та організаційні засади залучення коштів фізичних і юридичних осіб в управління з метою фінансування будівництва житла та особливості управління цими коштами, а також правові засади та особливості випуску, розміщення і обліку сертифікатів фондів операцій із нерухомістю);

– «Про інвестиційну діяльність» (спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції);

– «Про будівельні норми» (визначає правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації та застосування будівельних норм) та іншими нормативно-правовими актами.

Що стосується наступного інструменту, – планування, – головним його об'єктом є території адміністративно-територіальних одиниць та їх частин, в тому числі населені пункти. Галузева спрямованість та масштаби соціально-економічного розвитку територій адміністративно-територіальних одиниць, функціональна структура та планувальна організація їх територій на перший етап (5-7 років), розрахунковий період (15-20 років) та стратегічну перспективу визначаються на основі комплексної оцінки території з урахуванням пріоритетності соціальних та екологічних критеріїв, потенціальних ресурсних можливостей і потреб населення. Для збалансування загальнодержавних, регіональних інтересів та інтересів територіальних громад ураховуються рішення Генеральної схеми планування території України, іншої документації з просторового планування, програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, планів об'єднаних територіальних громад, прогнозів і програм розвитку регіону за їх адміністративно-територіальним статусом, профілем та розгалуженістю економічної бази, місцем в системах розселення та економічного районування, рівнем надання послуг населенню [10].

Державний контроль до сьогодні застосовується на практиці як своєрідний засіб силового впливу на суспільні відносини в контексті неправомірних дій суб'єктів таких відносин. Розглядати державний контроль можна лише в контексті владних відносин функціонування державних органів, що мають відповідні на те повноваження щодо доведення суспільних відносин до певного стану підпорядкованості. Державний будівельний контроль полягає в забезпеченні під час забудови території і будівництві об'єктів додержання суб'єктами будівельної діяльності [8]:

– вимог містобудівної документації;

– місцевих правил забудови населених пунктів;

– вимог національних стандартів, будівельних норм під час здійснення проектування, виконання будівельних робіт, виробництві будівельних матеріалів, виробів і конструкцій;

– затвердженої містобудівельної та іншої проектної документації;

– захисту державою прав споживачів будівельної продукції.

Отже, сутність державного регулювання механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві реалізується з допомогою спеціальних інструментів та засобів, які відповідають соціокультурним, економічним та політичним потребам суспільства.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, можемо зробити висновок, що державне регулювання будівельного комплексу складається із сукупності інституційних та правових елементів системи управління, які, зі свого боку, охоплюють низку інституцій виконавчої та законодавчої гілок влади для безпосереднього впливу та контролю соціально-економічних відносин між суб'єктами будівельної галузі, що виникають у процесі їх функціонування. До сукупності основних суб'єктів будівельної галузі можна віднести замовників, підрядників, інвесторів, проектні організації, осіб або підприємства, що здійснюють технічний нагляд, інші інжинірингові організації, саморегулівні організації у сфері архітектурної діяльності, посередників, кредитні інституції та страховиків тощо.

Система державного регулювання у будівництві формується з державних органів регулювання, органів контролю та нагляду, нормативно-правової бази, організацій саморегулювання із застосуванням приписів та допоміжних правил. Державне регулювання будівельної галузі базується на таких засадах: формування цілей та завдань сталого розвитку будівельної галузі, формування системи управління, визначення та виокремлення суб'єктів регулювання, формування їхньої структури, розподіл функцій та вибір методів регулювання, здійснення контролю за результатами регулювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антонова Л.В. Стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання будівельної галузі економіки України. Наукові праці. Державне управління. 2014. Вип.223.Т. 235. С. 143–149.

2. Макроекономіка : опорний конспект лекцій / В.Д. Базилевич, Л.О. Бала- стрик. Київ : Четверта хвиля, 1997. 224 с.

3. Вінник О.М. Господарське право : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. 2-ге вид., змін. та допов. Київ : Правова єдність, 2009. 766 с.

4. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія. Київ : УАДУ, 2002. 392 с.

5. Засоби та механізми господарсько-правового регулювання : кол. монографія / за наук. ред. Д.В. Задихайла. Харків : Юрайт, 2013. 416 с.

6. Козич О. Державне регулювання діяльності будівельної галузі України. Публічне управління : теорія та практика. 2012. № 3 (11). С. 138–142.

7. Мелко В.Л. Теоретичні підходи до державного регулювання галузі будівництва : Державне управління. 2017. № 1 (57). С. 61–68.

8. Михайлов Г.М. Державний архітектурно-будівельний контроль як управлінська функція. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 4. С. 120–127.

9. Мордвінов О.Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації : монографія. Київ. : УАДУ 2000. 344 с.

10. Планування і забудова територій. Мінрегіон. ДБН Б.2.2-12:2018. URL: http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN_B.2.2-12_2018.pdf.

11. Покатаєв П.С. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2010. № 4. С. 84–87.

12. Ціленко В.А. Правове регулювання будівельної діяльності : склад будівельних правовідносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія «Економічна теорія та право».* 2014. № 2. С. 225–235.

13. Шутенко Л.М. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання URL: http://eprints.kname.edu.ua/29712/1/1.pdf.

ІННОВАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

INNOVATIVE PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION OF DEVELOPMENT OF AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF UKRAINE

УДК 338.341.1(477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-18

Науменко А.О.
к. екон. наук, доцент, докторант
Навчально-науково-виробничий центр Національного університету цивільного захисту України

У статті досліджено специфіку впровадження інноваційних процесів в державне управління розвитком агропромислового комплексу України. Зокрема, надано змістовну характеристику застосування інноваційних процесів на всіх етапах життєвого циклу інновацій. Окреслено фактори, що гальмують розвиток інновацій в агропромисловому комплексі України. Обґрунтовано необхідність впровадження інституційних механізмів регіоналізації державного управління інноваційним розвитком агропромислового комплексу. Виокремлено основні напрямки реалізації державної інноваційної політики в агропромисловому комплексі.

Ключові слова: *державне управління, інноваційні процеси, агропромисловий комплекс, механізми, державна інноваційна політика.*

В статье исследована специфика внедрения инновационных процессов в государственное управление развитием агропромышленного комплекса Украины. В частности, представлена содержательная характеристика применения инновационных процессов на всех этапах жизненного цикла инноваций. Определены факторы, тормозящие развитие инноваций в агропромышленном комплексе Украины. Обоснована необходимость внедрения институциональных механизмов регионализации государственного управления инновационным развитием агропромышленного комплекса. Выделены основные направления реализации государственной инновационной политики в агропромышленном комплексе.

Ключевые слова: *государственное управление, инновационные процессы, агропромышленный комплекс, механизмы, государственная инновационная политика.*

The specifics of introduction of innovative processes in public administration of development of agro-industrial complex of Ukraine are investigated in the article. In particular, the substantial characteristic of application of innovative processes at all stages of life cycle of innovations is presented. The factors which are slowing down development of innovations in agro-industrial complex of Ukraine are defined. The need of introduction of institutional mechanisms of regionalization of public administration by agro-industrial complex innovative development is proved. The main directions of realization of the state innovative policy in agro-industrial complex are allocated.

Key words: *public administration, innovative processes, agro-industrial complex, mechanisms, state innovative policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Вітчизняна економіка характеризується обмеженими попитом на інновації та місткістю ринку інновацій, а відсутність кон'юнктури агропромислового ринку – один з вагомих чинників, що перешкоджають створенню національної інноваційної системи. І на тлі слабкої загалом інфраструктури підтримки малого бізнесу він поки не може впливати на підвищення загального рівня інноваційної активності. Відповідно, це зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інноваційної діяльності в Україні, зокрема, в агропромисловому комплексі, підлягали розгляду багатьох вчених України та закордоння, зокрема, таких: В. Гросул [1], Ю. Каракай [2], М. Ревенко [2], П. Саблук [4] та інші. Водночас в багатьох наукових працях і практичних напрацюваннях розглядалися різнохарактерні напрями впровадження інновацій в агропромисловий комплекс.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З огляду на величезний обсяг наукових досліджень щодо інноваційного розвитку агропромислового комплексу, необхідно водночас зазначити, що державне управління у цій сфері потребує подальшого удосконалення, зокрема, насамперед, щодо відповідних механізмів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження специфіки впровадження інноваційних процесів в державне управління розвитком агропромислового комплексу України.

Досягнення поставленої мети у роботі ставляться та вирішуються такі завдання:

– надати змістовну характеристику застосування інноваційних процесів на всіх етапах життєвого циклу інновацій;

– окреслити чинники, що гальмують розвиток інновацій в агропромисловому комплексі України;

– обґрунтувати необхідність впровадження інституційних механізмів регіоналізації державного управління інноваційним розвитком агропромислового комплексу;

– виокремити основні напрями реалізації державної інноваційної політики в агропромисловому комплексі.

Виклад основного матеріалу. Щодо агропромислового комплексу інноваційний процес являє собою постійний і безперерв-

ний потік перетворення технічних або технологічних ідей в нові технології або окремі їх складові частини та доведення їх до використання безпосередньо у виробництві з метою отримання якісно нової продукції. В інноваційному процесі беруть участь сільськогосподарські наукові та навчальні організації, а також органи управління виробництвом, які обслуговують та впроваджувальні формування різних типів, а також самі сільгосптоваровиробники.

Розвиток інноваційного процесу зумовлений вимогами ринку, виробники інновацій з метою отримання прибутку створюють і просувають нововведення до їх споживачів.

Інноваційний процес починається з зародження ідеї та завершується комерційною реалізацією. Інноваційні процеси присутні на всіх життєвих циклах інновації:

– фундаментальні дослідження: теоретичні розробки, пошук розв'язання проблеми, розробка концепції;

– прикладні дослідження: розв'язання технічних проблем (інформаційна, організаційно-економічна, науково-навчальна діяльність, дослідно-конструкторські роботи);

– матеріалізація наукової ідеї: виготовлення дослідних зразків, експериментальні роботи;

– комерціалізація і практичне використання нововведення: безпосереднє використання, технічні й організаційні заходи, поліпшення техніко-економічних параметрів;

– освоєння промислового виробництва: масштабне виробництво нової продукції та освоєння ринків [1; 4].

З метою ефективного управління агропромислового комплексу дуже важливими стають науково-технічні та інноваційні програми, що реалізуються на основі фундаментальних і прикладних досліджень в пріоритетних секторах аграрної економіки, які повинні забезпечувати створення нових поколінь техніки та технологій для підвищення технологічного рівня галузей агропромислового комплексу.

В Україні розвиток інновацій гальмують такі чинники:

– безперервне скорочення кількості та погіршення якості науково дослідних розробок щодо агропромислового комплексу;

– недостатнє фінансування виробництв і вищих шкіл, пов'язаних з інноваціями в агропромисловому комплексі;

– дефіцит кваліфікованих кадрів;

– відсутність інформаційного поля про інноваційні проекти в агропромисловому комплексі, а також організаційного, в тому числі правового і фінансового, механізму застосування інноваційних технологій.

Слід зазначити, що гострою проблемою є кадрове забезпечення інноваційної діяльності. Інтелектуальний потенціал – це головна перевага України й основний ресурс для реалізації інноваційної стратегії. Для розвитку агропромислового комплексу повинні бути розроблені інституційні механізми регіоналізації державного управління інноваційним розвитком агропромислового комплексу. Активну участь у розвитку агропромислового комплексу в регіонах повинні прийняти регіональні органи законодавчої влади, оскільки в ринкових умовах найбільш прийнятним є механізм непрямого стимулювання інноваційного розвитку. Необхідно розробити й низку нормативно-правових документів з:

– пільгового оподаткування;

– організаційних форм;

– механізмів стимулювання інноваційної діяльності в регіональних агропромислових комплексах та іншому [2; 3].

– На жаль, у багатьох регіонах недосконало уявляють інноваційну систему і не формують інфраструктуру агропромислового комплексу не тільки в сільському господарстві, але і в економіці регіону загалом.

– Основними напрямами реалізації державної інноваційної політики в агропромисловому, спрямованої на прискорення освоєння у виробництві досягнень науки, техніки та передового досвіду, є такі:

– формування галузевої інноваційної системи в агропромисловому комплексі, що функціонує на основі єдиної науково-технічної політики держави;

– активізація діяльності аграрної науки з проведення фундаментальних і прикладних досліджень;

– нормативно-правове забезпечення інноваційної діяльності, захист об'єктів інтелектуальної власності та введення їх в господарський обіг;

– розвиток інфраструктури інноваційного процесу, системи сертифікації та просування науково-технічних розробок, підготовки та перепідготовки кадрів;

– розвиток і вдосконалення інформаційно-консультаційної діяльності;

– державна підтримка сільгоспвиробників з метою відновлення їх платоспроможності та можливості здійснення інноваційної діяльності;

– вдосконалення експертизи та відбору інноваційних проектів і програм з метою їх реалізації в агропромисловому виробництві;

– формування економічного механізму управління і стимулювання інноваційних процесів в агропромисловому комплексі на всіх рівнях;

– реформування власності та розвиток підприємництва в інноваційній сфері;

– підготовка кадрів високої кваліфікації для суб'єктів агропромислового комплексу;

– розвиток міжнародного співробітництва під час організації інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі [2; 4].

Державна аграрна політика в останні роки націлена на стимулювання інновацій в сільському господарстві. Поряд з традиційною для держави підтримкою наукових досліджень, впровадженням їх результатів, підготовкою та перепідготовкою кадрів, що, безсумнівно, стимулює інновації в сільському господарстві, з'явилися нові важелі стимулювання інновацій – фінансування, кредитування, оподаткування, страхування.

Не менш важливим є прояв інтересу безпосередніх творців інновацій до їх прискореного освоєння у виробництві. У зв'язку з цим їх створення має відповідним чином оформлятися, охоронятися і стимулюватися. Основні напрями організаційно-економічного механізму створення та освоєння інновацій вимагають істотного вдосконалення для повнішого використання потенціалу науки, сільгосптехніки та всієї інфраструктури агропромислового комплексу.

Водночас необхідно враховувати, щоб інноваційні процеси в державному управлінні розвитком агропромислового комплексу України співвідносилися зі світовими тенденціями, а саме були орієнтовані на те, що продовольче забезпечення населення світу в XXI столітті здійснюється на базі інноваційних ресурсів і агротехнологій переважно в п'яти пріоритетних напрямах:

– істотне підвищення інвестицій в сільськогосподарську науку й інноваційний розвиток сільського господарства;

– підвищення ефективності використання земельних, енергетичних, водних та інших ресурсів;

– поліпшення використання зрошуваних земель;

– подальше розширення селекції та насінництва, племінної справи;

– застосування інтегрованої системи захисту рослин і тварин.

Висновки з цього дослідження та подальші перспективи в цьому напрямі. Підбиваючи підсумки даного дослідження, слід зазначити, що в ньому було отримано такі висновки:

1) надано змістовну характеристику застосування інноваційних процесів на наступних етапах життєвого циклу інновацій: фундаментальні дослідження; прикладні дослідження; матеріалізація наукової ідеї; комерціалізація і практичне використання нововведення, а також освоєння промислового виробництва;

2) окреслено чинники, що гальмують розвиток інновацій в агропромисловому комплексі України;

3) обґрунтовано необхідність впровадження інституційних механізмів регіоналізації державного управління інноваційним розвитком агропромислового комплексу. Підкреслено, що активну участь у розвитку агропромислового комплексу в регіонах повинні прийняти регіональні органи законодавчої влади, оскільки в ринкових умовах найбільш прийнятним є механізм непрямого стимулювання інноваційного розвитку;

4) виокремлено основні напрями реалізації державної інноваційної політики в агропромисловому комплексі. Зазначено, що ключовими з них повинні бути такі: активізація діяльності аграрної науки з проведення фундаментальних і прикладних досліджень; нормативно-правове забезпечення інноваційної діяльності, захист об'єктів інтелектуальної власності та введення їх в господарський обіг; розвиток інфраструктури інноваційного процесу, системи сертифікації та просування науково-технічних розробок, підготовки та перепідготовки кадрів тощо.

Загалом наведені у статті пропозиції щодо вдосконалення державного управління інноваційною діяльністю в сільському господарстві вимагають розробки та застосування галузевих нормативно-методичних документів зі створення інноваційної системи, моніторингу інноваційного розвитку, їх оцінки та трансферу, створення та функціонування Агротехнопарків та інших організаційних форм освоєння агроінновацій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гросул В.А. Проблеми інноваційної діяльності в Україні. *Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму*. 2010. № 1(3). Т. 1. С. 76–82.

2. Каракай Ю. Роль держави у стимулюванні інноваційної діяльності. *Економіка України*. 2007. № 3. С. 40–51.

3. Ревенко М. Удосконалення державного регулювання розвитку аграрного сектору економіки. *Економіка України*. 2011. № 12. С. 51–55.

4. Саблук П. Стан і перспективи розвитку агропромислового комплексу України. *Економіка України*. 2008. № 12. С. 4–18.

АКТИВНІСТЬ ВИБОРЦІВ ЯК ОСНОВНИЙ ПОКАЗНИК РІВНЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ

ACTIVITY OF VOTERS AS THE BASIC INDICATOR OF THE LEVEL OF CIVIL SOCIETY AND LEGAL CULTURE

УДК 336.225.2(477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-19

Ніколаєва М.В.
студентка факультету менеджменту та маркетингу
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
Дергачов Є.В.
к. філос. наук,
викладач кафедри теорії та практики управління факультету соціології і права
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Вибори – досить часте в політичному і суспільному житті явище, оскільки вони розповсюджуються на різні інститути та рівні правління: парламент, президента, представницькі, а часто і виконавські органи суб'єктів, місцеві органи влади.
Ключові слова: *правова культура, громадське суспільство, вибори, виборці, президент, громадяни, майбутнє країни, показник рівня розвитку, Конституція України.*

Выборы – достаточно частое в политической и общественной жизни явление, поскольку они распространяются на различные институты и уровни правления: парламент, президента, представительские, а часто и исполнительные органы субъектов, местные органы власти.
Ключевые слова: *правовая культура, гражданское общество, выборы, избиратели, президент, граждане, будущее страны, показатель уровня развития, Конституция Украины.*

Elections are often a phenomenon in political and social life, as they spread off to different institutions and levels of government: parliament, president, representative, and often executive bodies of subjects, local authorities.
Key words: *legal culture, civil society, elections, voters, president, citizens, future of the country, indicator of the level of development, Constitution of Ukraine.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Вибори, насамперед, є головною ознакою демократичної держави, яка має правову культуру та надає громадянам право обирати свого представника у відповідних органах влади. Вибори дають можливість усім верствам населення висловитись у режимі голосування та обирати того кандидата, якого саме вони вважають гідним розв'язувати проблеми країни, підіймаючи державу на міжнародному рівні. Проте, явка в останні роки, показує спад зацікавленості громадян на подальшу долю країни.

Переважна більшість громадянського суспільства України втратила чи припинила застосування такого поняття, як правова культура, а розвиток країни неможливий без цього визначення у житті громадян.

У статті більш детально хотілося б приділити увагу двом поняттям: громадянське суспільство та правова культура, які є проблемою та потребують негайного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Громадянське суспільство пов'язується з ідеєю народовладдя і демократією, тому лише на початку 90-х років XX ст., в період здійснення демократичних перетворень в українському суспільстві, почалася дискусія навколо питання про громадянське суспільство та взаємовідносин його з владними інститутами [8].

За характеристикою А. Колодій, ми можемо визначити таке тлумачення, що громадянське (цивільне) суспільство це сфера спілкування, взаємодії, самоорганізації та самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави та у якій переживають громадянські цінності.

Чарльз Тейлор зазначає, що поняття громадянського суспільства вживається у наш час, щонайменше у трьох значеннях:

1) мінімальний його обсяг дорівнює існуванню незалежних від держави громадських організацій, або як тепер заведено говорити – «третього сектора»;

2) друге значення, більш точне в науковому відношенні, охоплює усю соціальну структуру, яка координує свої дії через низку добровільних асоціацій;

3) воно також розглядається як чинник впливу на державну політику, тобто як сукупність груп тиску на інших суб'єктів впливу на політичний прогрес у суспільстві;

До цих розумінь терміну можна додати ще два:

4) четверте розуміння терміну виходить з того, що суспільство загалом стає громадянським, якщо у ньому розвинена система інститутів і взаємодії. Цей підхід найбільш розповсюджений у публіцистиці, але його вживають і науковці, маючи на це вагомі підстави: адже у суспільстві з розвиненою мережею громадських організацій, громадським спілкуванням тощо змінюється тип політичної культури. Вона теж стає цивільною, громадянською і, зі свого боку, змінює спосіб функціонування усіх інших суспільних інститутів, у тому числі й державних;

5) і, нарешті, п'яте розуміння полягає в ототожненні громадянського суспільства

з усією нерозчленованою позаполітичною чи позадержавною сферою суспільного життя [9, с. 4–5].

Зі свого боку, А. Токвіль зазначає, що громадянське суспільство – це сфера, для якої характерні не примушення, а добровільний вибір, авторитет моралі, а не влади. Звідси у його ученнях мі можемо спостерігати важливість ролі особливого соціального інституту, політичних асоціацій, які входять не тільки в громадянське суспільство, але й не стають частиною державного апарату, являчись засобом їх взаємодії. Громадянські та політичні організації сприяють взаємному розвитку і збагаченню [8].

Що стосується правової культури, то В.П. Сальников вносить таке значення: «Правова культура суспільства являє собою ціннісний зріз правової дійсності, рівень його поступального розвитку, включеність у неї завоювань цивілізацій» [10, с. 28].

Т.В. Синюков являє у своєму тлумаченні таке бачення: « До сфери правової культури належить сукупність норм, цінностей, юридичних інститутів, процесів, форм, що виконують функцію соціоправної орієнтації людей у конкретному суспільстві, цивілізації» [11, с. 128].

Зі свого боку, А.В. Аргановський зазначає: «Правова культура – це позитивні погляди, переконання, оцінки, мотиви, установки в правовій сфері, що лежать в основі правомірної, соціально активної поведінки» [12, с. 53].

Усі визначення щодо правової культури включають такі поняття, як цінності, установки у правовій сфері, соціум, погляди, мотиви, соціоправова орієнтація людей, це звертає увагу на соціальну значущість правової культури. Це значення залежить від людських чинників та є складовою частиною поведінки людини. Регулює культурні взаємовідносини, встановлює негласне правило щодо соціальних стосунків в кругу спілкування у школах, на роботі, в кругу друзів, сім'ї тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Основною проблемою, не тільки України, є низький рівень явки на вибори. «Як підняти кількість виборців?» – актуальне питання для більшості країн світу. На жаль, приблизно однаковий рівень виборців вдається підтримувати небагатьом країнам, а намагається розв'язати цю проблему увесь світ.

Громадянське суспільство Україна продовжує втрачати свою правову культуру, без можливості на відновлення колишньої системи. А незацікавленість виборців є незаперечним показником того, що демократична держава втрачає свої позиції, і, насамперед, в очах власного населення.

Мета статті. Необхідно насамперед проаналізувати активність виборців та причини за яких вибори пройшли за такою кількістю виборців. На другому етапі варто більш детально вивчити значення громадського суспільства та правової культури України. Далі необхідно систематизувати зміни, які необхідно зробити для націоналізації правової культури. Зрештою, доцільно визначити ставлення молоді до голосування та важливості вибору молодого покоління нового Президенту України.

Виклад основного матеріалу. Вибори президента, це надія на нове життя, насамперед, звичайних людей, це їх голос та вибір змін у майбутньому.

З економічної точки зору, країна занепадає, борги, які продовжують зростати у геометричній прогресії, громадяни, які намагаються якомога швидше покинути країну, статистика та аналітика вказують на краще майбутнє, проте залишаються лише обіцянками. Ці вибори, були останньою спробою громадян, бо якщо ми сядемо у калюжу й цього разу, це вже буде фатальним кінцем, для країни.

У порівнянні з 2014 роком, загальна картина кількості виборців президенту України, доволі непогана. Хоча, якщо порівнювати кількість виборців цього року щодо інших років, ми бачимо не дуже приємну картину, яка з першого погляду складає враження, що зацікавленість народу до майбутнього їх та країни постійно знижується, винятком є рекордна кількість виборців у 2004 році, проте надалі ми спостерігаємо лише регрес. Проте, варто враховувати й той факт, що через кризове економічне становище та нестабільні політичні умови, тисячі українців виїхали закордон на заробітки. А з прийняттям безвізового режиму, у 2017 році, кількість громадян, що покинули території України зросла у декілька разів. Багато з них перебувають закордоном нелегально, тому не могли голосувати. Якщо враховувати й цей факт, то явка на виборах у 2019 році достатньо висока.

Щороку (загальні положення, порядок та строки призначення виборів, організація, висування та реєстрація кандидатів у президенти та передвиборна агітація), дотримуються всі пункти, згідно із Законом України, «Про вибори Президента України», проте громадяни не йдуть на вибори, хоча мають повне розуміння про свої права [3]. Чому люди не вірять? Дуже просто. Україна – найкорумпованіша країна Європи, після РФ. Люди не просувають свого кандидата, бо вважають, що місце президента придбано заздалегідь, хоча Законом України, це вважається

неправомірним вчинком для громадянського суспільства.

Популярність терміну «громадянське суспільство», яким зацікавились як науковці, так і громадські діячі, відповідала намірам значної частини суспільства сформувати справді демократичні інститути влади, кардинально змінити стосунки держави та громадян, дати людям змогу самим робити вибір і на свій огляд влаштовувати своє життя, що відповідало ідеологічній стадії становлення такого суспільства. Наступним кроком мало стати законодавче закріплення намірів та інституалізація нових відносин.

Конституційний процес в Україні тривав порівняно довго – він почався з прийняття Декларації про державний суверенітет 16 липня 1990 року і завершився 28 червня 1996 року ухваленням нової Конституції України. Декларація прокладала шлях до незалежності, а Конституція її закріпила у політично-правовому відношенні.

Згідно з Конституцією України «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» (ст. 1). Вона надає широкі конституційні гарантії прав і свобод людини та громадянина незалежно від походження, майнового стану, статі, раси, мови, релігії, політичних та інших переконань. Гарантовано право кожного на збереження і захист своєї національної самобутності, на розвиток національних мов і культур, на задоволення громадянами своїх соціальних потреб. Стаття 15 Конституції України стверджує, що «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності», гарантує «свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України». Разом зі статтями 34 та 35, які гарантують громадянам

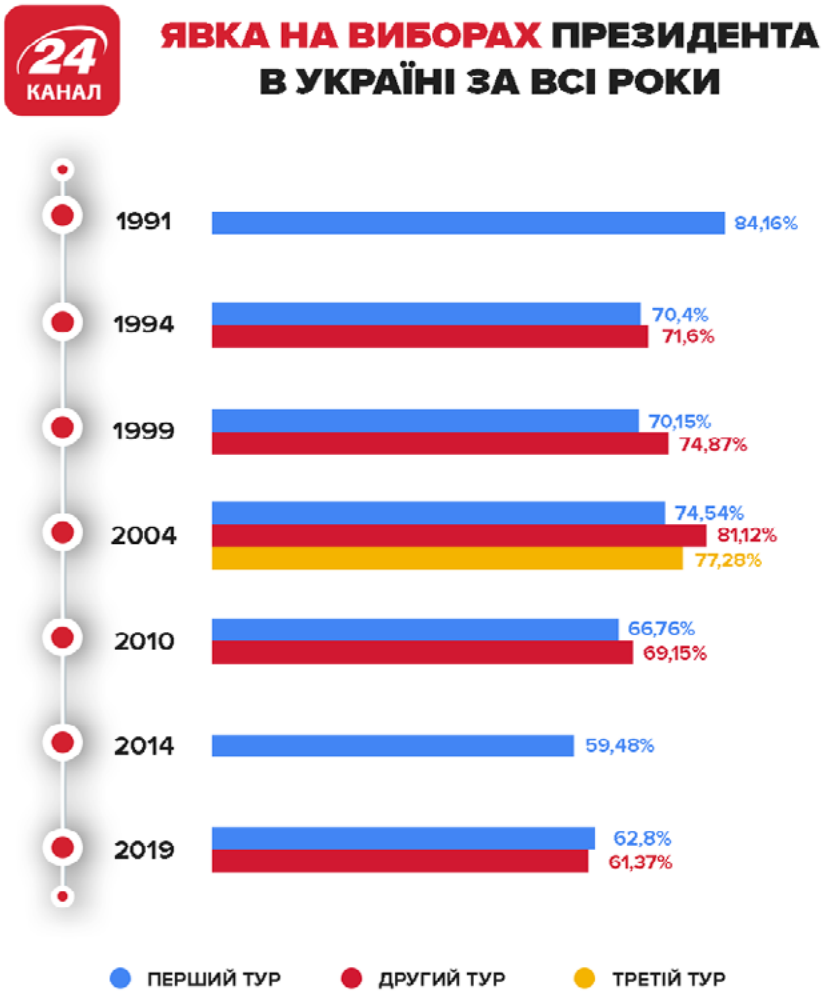

Рис. 1. Явка на виборах Президента України (за офіційними даними Каналу 24 [2])

право на свободу думки та слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також на свободу світогляду і віросповідання, вона є конституційною підставою формування плюралістичного суспільства.

Організаційне оформлення плюралізму через утворення громадянами партій та громадських організацій забезпечує стаття 36 Конституції України. «Політичні партії, – сказано в статті, – сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах». А громадські організації створюються для «здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень встановлених законом <…>». Конкретизація відмінностей у структурі, способах утворення та функціях партій і громадських організацій міститься в законі «Про громадські об'єднання», який було прийнято 22 березня 2012 року. Прийняті такі вузькіші за сферою дії закони, як закон «Про благодійність та благодійні організації» та «Про творчих працівників і творчі спілки». Вимагають законодавчого врегулювання деякі проблеми оподаткування громадських об'єднань та їх фінансової підтримки (спонсорами та державою), а також спрощення процедури їх реєстрації.

Ідея правової держави має реалізуватися через послідовне здійснення принципів верховенства права та поділу єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу і судову з конституційним визначенням їх повноважень та взаємної врівноваженості. Діяльність держави обмежується Конституцією України та законами України. В Конституції України наголошується, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Ніхто з громадян не може бути примушений чинити те, що не передбачено законом. Гарантується право громадян на безпосереднє звернення до суду в разі порушення їх конституційних прав і свобод.

Отже, правова, соціальна демократична держава задекларована в Конституції України як намір, як політично-юридичний ідеал, до здійснення якого прагне суспільство[4].

Проте, чому визначення «громадянське суспільство» у наш час, на соціальному рівні стерлося. Загубилося серед інших «повинен», «зобов'язаний».

Що стосується правової культури, то кожне суспільство самостійно виробляє свою модель.

Питання щодо проблем правової культури у сучасній Україні піднімається не просто так. Насамперед, слід зосередити увагу на формування національної правової системи. Головне питання, яке привертає увагу сьогодні: «Що робить правову систему України її власною моделлю».

Правова культура містить багато різноманітних понять, тим самим становлячись особливою. Включає різноманітні явища духовного життя суспільства (цінності, звичаї, ідеології, концепції тощо), вона є більш придатною для правового аналізу, ніж категорія традиції. Є правові культури (наприклад, правова культура Євросоюзу), у межах яких ще не сформувалися традиції. Правову культуру можна уявити як певну змістовну єдність, яка складається з правових концепцій, джерел права, правової методології та правової аргументації, легітимації права, а в ширшому аспекті – із загальних правових цінностей і загального праворозуміння [5].

На сьогодні те, що може спостерігати кожен громадян України, це те, що високий рівень правової культури на низькому рівні не лише у середньостатистичного громадянина, а й у політичних діячів, законодавців, державо службовців, керівників суспільних організацій тощо. І справа не лише в тім, що багато з них не знають закону, а в тім, що вони, ніби навмисно йдуть проти нього, тим самим викликаючи недовіру громадян, а це вже можна вважати зневагою до права. Низький рівень правової культури, нерозвиненість у населення юридичних традицій, викликає бажання зробити висновок, що сучасні українці – це Ніцше. Виступаємо як радикальні нігілісти та потребуємо радикальної переоцінки цінностей культури, філософії, законодавства, принципів, авторитетів. Як ми можемо бачити, протягом всієї історії, українці змагаються з минулим, виявляючи зневагу до закону та суду, проявляючи постійне свавілля та бунтарський дух. «Віра, мова й прапори мінялися в українських родинах ледь не що покоління, – писала Оксана Забужко, – навіть не як костюми, а як одноразові шприци, вколовся – і в відро, і так всю дорогу, від Костянтина Острозького почавши, того самого, що заснував був, сердега, Острозьку Академію насупротив польській експансії – а рідна внучка бац, прийняла католицтво – і цілу академію здала як на блюдечку тим самим отцям єзуїтам, з якими дід усе життя боровся, і ось це, схоже, і є єдина національна традиція, що й дотепер залишається чинною – лягати під того, що наразі найдужчий» [6].

Про яку правову культуру суспільства може йти мова, якщо газети та журнали мають велику кількість сцен кримінального життя, на екранах телевізорів грабіж та вбивства.

В останній час з'явилася негативна тенденція прийняття негативного опиту західних країн у справі правового виховання через кінофільми та журнали. Крім розвитку нездорових тенденцій, наслідування кримінальним елементам в молодіжному середовищі, суспільство опинилося позбавленим об'єктивної картини, що відображає не тільки злочини та їх генезис, але також і всі наступні за злочинами етапи правозастосовної діяльності [6].

Молодь – це майбутнє України. Дітей виховують не лише батьки, а країна загалом. Менталітет, який притаманний італійцям, ніяк не може з'явитись у дитині, яка все своє життя перебуває серед корінних українців. Тому все, що держава отримує від молодого покоління, буде залежати від людей, які пишуть закони, створюють культуру, розвивають творчість.

Велика кількість виборців цього року складалася з молоді. Це приємний факт, проте велика заслуга нового президента. Молодь йшла голосувати за свого кандидата, робила свій вклад у майбутнє країни, а медійність й лише позитивне враження від Зеленського створило те саме амплуа, за яке й голосувало населення. Добре це чи погано, подивимось на прикладі правової культури протягом наступних чотирьох років. Сподіваємось на позитивне майбутнє та оптимальне розв'язання проблем країни, які накопичилися протягом некомпетентних державних діячів.

Пропозиції:

Як держава може підвищити кількість виборців? Якоїсь загальної формули чи заклику немає, щоб змусити людей голосувати, адже це менталітет, це наша правова культура. Якщо італійці, німці, британці звикли вважати вибори частинною свого життя, то і явка в них майже не змінюється протягом 40 років, даючи приблизно одні й ті самі показники. Проте українці вже не вірять в чинну систему виборів. Ми маємо 2 варіанти розвитку подій.

Перший варіант – агітувати людей, ще з дитинства, що вибори – це важлива ланка структури державотворення, величезна подія та майбутнє, за яке голосує саме громадяни. На це піде принаймні 20 років, адже через стільки будуть наступні вибори для щойно народжених дітей та цього часу замало, адже міністерству освіти, необхідно змінити план навчання та витратити великі кошти, які Україна на даному етапі розвитку не має. Тому це не вихід, занадто довго, щоб розвиватися на рівних з іншими країнами.

Другий варіант – це радикальні міри. Ввести новий пункт у закон України, щодо виборів Президенту, який свідчив, що «Громадянин, що не відвідав вибори та не проголосував за висунутих кандидатів буде нести покарання». Можна ввести штрафні санкції. Проте, по-перше, це перечить законам демократичної країни, а по-друге, це також величезні витрати, які на наш погляд, не будуть виправдані результатом. Також, потрібно не забувати про зовнішній борг, який зростає.

Тому хочемо висунути ідею, щодо зміни проходження виборів.

Головна суть полягає у тому, що на першому турі з n-кількості кандидатів виборці обирають не одного, а п'ятьох. На бланку, який видається, вони пишуть кодові номери кандидатів, у порядку спадання. Тобто на першому місці кандидат, якого Ви бажаєте бачити стовідсотково. На останньому (п'ятому), кандидат який заслуговує уваги, але щось Вас не приваблює у ньому. Таким чином, виборці виставляють бали кандидатам. За перше місце – 5 балів, за 2 місце – 4 бали, за 3 місце – 3 бали, за 4 місце – 2 бали, за 5 місце – 1 бал. Отже, ми покажемо статистичну картину співвідношення не для одного кандидата, а майже для всіх.

Це буде показувати статистикам медійність (кандидатам, яких мало хто знає, навряд чи поставлять хоча б бал). Також відсоткове співвідношення за балами буде показувати ставлення усього населення до претендентів, що лідирують. Зацікавленість виборців зросте, адже окрім вибору кандидата, він робить оцінку роботи, ще декількох. Це важливий шаг, для того, щоб показати населенню значущість їх голосу та важливість їх думки.

Висновки. Отже, наша держава прагне суверенності для себе та демократії для громадян. Роман Шухевич говорив: «Самостійність здобуде не одна партія, чи організація, чи окремі люди, здобуде її тільки ціла Україна».

Також явка виборців на дільниці та їх голос дуже важливі для майбутнього державного діяча, це показує його роботу над передвиборною агітацією, довіру людей, бажання ними, бачити в обраному кандидаті – голову держави.

Кількість виборців цього року була більша за половину, здебільш зацікавленість проявляло молоде покоління. Це показує, що молоді не однаково на майбутнє країни, в якій вони живуть. Це є бажання до кращого життя, це є бажанням розвивати правову культуру молоддю, здебільш несвідоме, проте остаточне.

Україна постійно набуває змін, розвивається та прагне модернізуватися. Цього абсурдно боятися, бо це привід, щоб пишатися країною. Жага до нового, незвичайного історично закладена в серця українського

народу. Проте, що є найголовнішим для держави, це таке ж саме прагнення як і до змін, бути українця разом.

І щодо нової системи виборів. По-перше, це викличе зацікавленість у людей процесом, що звичайно підніме кількість виборців, адже нове, це завжди непомірний інтерес. А по-друге, такі вибори будуть зрозумілі людям більше, це дає змогу виставити оцінку, на яку, з погляду виборців, заслуговують 5 кандидатів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вибори президента України. URL: https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp063pt001f01=719.html

2. Канал 24. URL: https://24tv.ua/yavka_na_vibori_2019_ukrayini_31_03_2019_yak_zminyuvalasya_yavka_vibortsiv_n1132799

3. Про вибори Президента України : Закон України. Президент України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/474-xiv-62.

4. Думки з приводу. URL: https://political-studies.com/?page_id=186.

5. Максимов С.І. Українська правова культура : ціннісний вимір. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2892/1/Maksimov_15.pdf.

6. Сучасний стан правової культури України. URL: http://www.rusnauka.com/2_KAND_2008/Pravo/26221.doc.htm.

7. Забужко О. Музей покинутих секретів.

8. Волкова О.М. Громадянське суспільство : український контекст. URL: file:///C:/Users/%D0%94%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%81/Downloads/8455-21475-1-SM.pdf

9. Колодій А.Ф. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні переумови демократичної трансформації в Україні : монографія. Львів : Видавництво «Червона Калина». 2002.

10. Мальцев Г.В. Понимание права : подходы и проблемы. Москва : Прометей, 1999. 419 с.

11. Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Москва : Юристь, 1995. 297 с.

12. Смоленский М.Б. Право и государство : теория и практика. 2005. № 5. С. 12–18.

УПРАВЛІННЯ СТРАТИФІКАЦІЄЮ СУСПІЛЬСТВА ЗАСОБАМИ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ

MANAGEMENT OF THE SOCIETY STRATIFICATION BY MEANS OF ELECTRONIC DEMOCRACY

УДК 35:004
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-20

Нікіфорова Л.О.
к. екон. наук, доцент,
доцент кафедри економіки підприємства та організації виробництва
Вінницький національний технічний університет
Азарова А.О.
к. техн. наук, професор,
професор кафедри менеджменту та безпеки інформаційних систем
Вінницький національний технічний університет
Ткачук Л.М.
к. екон. наук, доцент,
доцент кафедри фінансів та інноваційного менеджменту
Вінницький національний технічний університет
Шиян А.А.
к. фіз.-мат. наук, професор,
професор кафедри менеджменту та безпеки інформаційних систем
Вінницький національний технічний університет
Хошаба О.М.
к. техн. наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інститут проблем математичних машин та систем
Національної академії наук України

Сучасне суспільство є в достатній мірі стратифікованим. Електронна демократія вимагає залучення всіх страт до управління розвитком суспільства. Метою статті є розроблення моделі управління стратифікацією суспільства в аспекті електронної демократії засобами створення спеціалізованих веб-ресурсів (веб-порталів тощо) та управління їх контентом. Розроблено класифікацію веб-ресурсів за виділеними основними факторами стратифікації суспільства. Запропоновано модель управління стратифікацією суспільства, яка враховує особливості функціонування електронної демократії та електронного урядування. Наведено як функціональну схему для управління стратифікацією суспільства, так і приклади орієнтованих на різні суспільні страти веб-ресурсів для реалізації такого управління.
Ключові слова: *стратифікація суспільства, електронна демократія, веб-ресурс, управління, контент.*

Современное общество в достаточной мере стратифицированными. Электронная демократия требует привлечения всех страт к управлению развитием общества. Целью статьи является разработка модели управления стратификацией общества в аспекте электронной демократии средствами создания специализированных веб-ресурсов (веб-порталов и т.д.) и управления их контентом. Разработано классификацию веб-ресурсов по выделенным основными факторами стратификации общества. Предложено модель управления стратификацией общества, которая учитывает особенности функционирования электронной демократии и электронного управления. Приведено как функциональную схему для управления стратификации общества, так и примеры ориентированных на различные общественные страты веб-ресурсов для реализации такого управления.
Ключевые слова: *стратификация общества, электронная демократия, веб-ресурс, управления, контент.*

Modern society is sufficiently stratified. Electronic democracy requires the involvement of all strata in managing the development of society. The purpose of the article is to develop a model for managing the stratification of society in the framework of e-democracy through the creation of specialized web resources (web portals, etc.) and the management of their content. A classification of web resources has been developed based on the main factors of stratification of society. The model of stratification management of society is proposed, which takes into account the peculiarities of the functioning of e-democracy and e-governance. It is represented as a functional scheme for managing the stratification of society, as well as examples of web-based resources targeting different social strata to implement such a management.
Key words: *stratification of society, e-democracy, web resource, management, content.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасне суспільство складається із груп людей, які мають різні інтереси, належать до різних вікових, релігійних та національних груп, мають різні суспільні інтереси тощо. Водночас сучасні ЗМІ, які сьогодні є переважно електронними (або ж мають електронні компоненти), у своїх публікації орієнтуються на так званого «середнього споживача». У результаті, зазначені вище страти суспільства (групи людей, які мають схожі уподобання) змушені відвідувати досить велику кількість електронних сайтів тільки для того, щоб знати не просто інформацію, але інформацію, яка представлена у вигляді, який є найбільш придатним для саме цієї страти.

Електронна демократія уможливлює залучення якомога більшої кількості людей до аналізу ситуації та пропозицій влади, до прийняття рішень та аналізу результатів. Саме ці чинники зумовлюють потребу представлення інформації у вигляді, який є зрозумілим та прийнятним для якомога широшого кола людей.

Таким чином, завдання управління стратифікацією людей у суспільстві є важливим елементом для розвитку електронної демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Україні досить стрімкий розвиток електронних засобів комунікацій стимулюється державними структурами [1]. Це створює умови для широкого застосування електронної демократії [2; 3]. Зі свого боку, все це призводить до розширення спектру суспільних думок, до того, що навіть незначна кількість однодумців може бути почута усім суспільством.

Однак наша країна сьогодні перебуває в умовах потужної інформаційної війни, що є складовою частиною сучасних так званих «гібридних війн» [4]. Одним із напрямів такої інформаційної війни з боку супротивників якраз і є формування та розповсюдження ними саме тих суспільних думок у суспільстві, які призве-

дуть до послаблення його єдності, погіршення соціально-економічного стану, до створення паніки, коли люди перетворюються на агресивний натовп, що здатен до деструктивних дій [5].

Загрози суспільству, які використовують інструменти електронної демократії, передовсім електронні засоби комунікації, притаманні не лише Україні. Вони все більше розповсюджуються у світі. Причинами цього є, наприклад, стрімке поширення міграційних процесів, яке призводить до того, що в межах одного суспільства змушені функціонувати досить великі спільноти людей, які дотримуються різних суспільних думок та уподобань.

Дослідження зазначених проблем все більше привертає увагу дослідників.

Наприклад, в джерелі [6] виявлено, що культурні особливості мігрантів у розвинених містах Китаю (де мешкає багато людей, вищим є дохід на одну особу та розвиток індустріального сектору) заважають адаптації мігрантів, які прибули з інших районів Китаю. Робиться висновок, що соціальна нерівність та відсутність мобільності людей на ринку праці спроможні обмежити розвиток Китаю у довгостроковій перспективі.

У джерелі [7], використовуючи дані громадської думки щодо підтримки різних форм тероризму серед респондентів на палестинських територіях, знайдено, що скептицизм щодо демократії та її придатності як форми державного управління уможливлює публічну підтримку для насильницького екстремізму на теренах Мусульманського світу. Вказується, що його представники підтримують насильницький екстремізм, розглядаючи його як елемент культурного опору. За результатами дослідження суспільної думки автор показує [7], що мають місце два ефекти: одні прихильники тероризму вважають, що демократія є несумісною з ісламом, тоді як інші вказують на соціально-економічні відносини як на основні.

У джерелі [8] доведено, що рівень макротолерантності позитивно сильно асоційований із високим рівнем протестів у мегаполісах США.

У джерелі [9] досліджено реакцію політичних партій на глобальну економічну кризу у 23 країнах Європи. Знайдено, що правлячі партії реагують на кризи більш активно, ніж опозиційні, зазвичай, у країнах, де зовнішній шок був вищим.

Здійснюється також моделювання формування у суспільстві соціальних груп, що складаються із прихильників однієї суспільної думки. Наприклад, в джерелі [10] здійснено моделювання впливу наявності індивідуальних думок гетерогенних агентів на формування соціальних груп. У результаті моделювання показано, що наявність сильних індивідуальних уподобань призводить до наявності у спільноті таких агентів у більшій кількості в окремих соціальних групах. На кількісні характеристики частки осіб, які обирають певний варіант, вливає як кількість доступних варіантів, так і початкова їх частка у суспільстві.

Таким чином, стратифікація суспільства за різними характеристиками є об'єктивним процесом, який все більше переходить в електронний простір. Отже, управління цим процесом сьогодні стає одним із найважливіших компонентів електронної демократії, що підлягає ретельному вивченню та розвиненню механізмів його оптимізації.

Мета статті. Метою статті є розроблення моделі управління стратифікацією суспільства в аспекті електронної демократії засобами створення спеціалізованих веб-ресурсів (веб-порталів тощо) та управління їх контентом.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо модель класифікації веб-ресурсів. Суспільство стратифікується за притаманними для значної кількості людей стилями життя. Основні чинники, які визначають стиль життя, наведено на рис. 1.

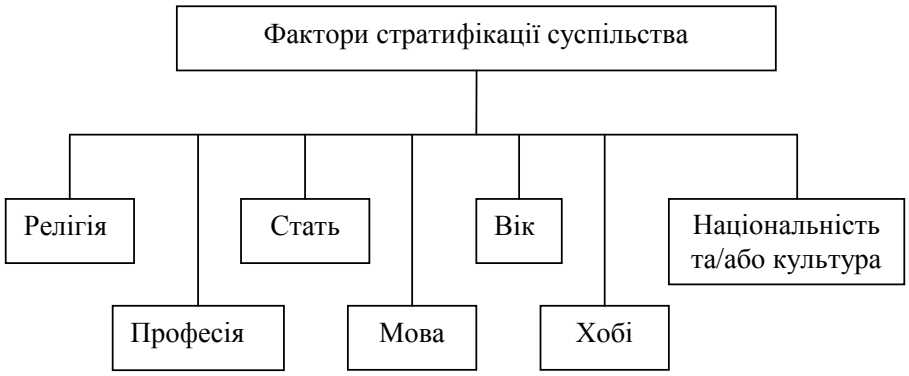

Рис. 1. Чинники стратифікації суспільства

Стиль життя вимагає сьогодні наявності електронного носія. Поки що, це, як правило, лайв-джорнал, групи та спільноти в соціальних мережах тощо.

Розглянемо ці чинники та вимоги до веб-ресурсів, які вони висувають. Підкреслимо, що ці вимоги стосуються переважно контенту цього веб-ресурсу.

Релігія. Релігійні вподобання людей висувають певні вимоги до притаманного їм стилю життя. Наприклад, для православ'я характерно, що релігійні свята відбуваються в інший час, ніж у католиків чи протестантів. Іслам висуває вимоги, яким його ревні прихильники досить часто слідують ретельніше, ніж християни. І для нього також є відмінності у притаманних для України святах. Врахування релігійних вимог стосується найчастіше одягу, їжі, поведінки людей (у тому числі представників органів влади) тощо.

Професія. Вона найчастіше виявляється у тому, що людина в її межах вважає себе спеціалістом чи навіть експертом. Тому іноді досить велику кількість інформації щодо суспільного життя вона оцінює саме зі своєї «професійної» точки зору. Зазвичай, це стосується передовсім спорідненої з даною професією інформації.

Стать. Чоловіки та жінки по-різному сприймають цілі масиви інформації. Насамперед, це стосується власного здоров'я, вагітності та дітей, сім'ї тощо. Тому інформаційне наповнення веб-ресурсу повинно враховувати такі особливості.

Мова. Мова подання інформації є важливим її елементом. Також сьогодні для України є важливим вивчення мов Європи, і тому до відповідного веб-ресурсу буде прикута увага також тих людей, які бажають вивчити певну мову.

Вік. Діти, підлітки, юні особи (тинейджери), молодь, середній вік, особи зрілого віку, особи старшого віку (пенсіонери). Всі ці вікові категорії мають потреби як в самій інформації, так і в її поданні, які часто аж надто сильно відрізняються.

Хобі. Велике значення сьогодні для людини має холі. Саме в ньому часто людина бажає виявити свою індивідуальність, відмінність від інших, вона часто прагне реалізувати свої мрії та бажання, які протягом попереднього життя не змогла реалізувати.

Національність та/або культура. Національність та/або культура є чинником, який часто досить сильно впливає на прийняття людиною рішень. Також цей чинник має обмежувальний характер, визначаючи ту інформацію, яка перебуває свого роду «під забороною» в межах цієї національності та/або культури. Наприклад, для татар та українців, які є громадянами України, сприйняття інформації щодо «походів козаків на Крим» може дещо відрізнятися.

Як видно навіть із короткого огляду, в межах кожного чинника, який визначає стиль життя, класифікацію можна продовжувати.

Модель управління стратифікацією суспільства. Прихильники певної сукупності стилів життя, які складають певне єдине ціле, можуть створювати окремі страти (сегменти) суспільства. Власне, наявність достатньо великої кількості таких страт і є невіддільною ознакою демократії. Чинником агрегації людей як в межах кожного із таких сегментів, так і всіх їх загалом є електронний простір.

Сьогодні є лише зачатки спроб створити фрагменти веб-ресурсів, які орієнтовані на окремого індивіда. Так, Google формує пошук з урахуванням історії переглядів людини (точніше, історії переглядів із даного комп'ютера), а в YouTube є опція «Рекомендовані вам» для перегляду відеоматеріалів. Інтернет-магазини формують розсилки з урахуванням і попередніх покупок, і переглянутих клієнтом товарів. Навіть більше, в Україні навіть ЗМІ вже починають диференціюватися за певними політичними інтересами (ймовірно, за поличними перевагами своїх власників).

Опишемо основні етапи формування та функціонування відповідних веб-ресурсів:

1) формулювання завдання управління даною стратою як елементом електронної демократії в Україні. Це раціонально робити в межах незалежної недержавної організації, яка є аналогічною за своїми функціями RAND у США;

2) підготовка відповідного веб-ресурсу. Він складається із таких кроків:

1. вибір страти та опис вимог до неї. Використовувати потрібно аналітичні матеріали, це є окремим напрямом роботи;

2. формування команди, яка буде готувати алгоритм роботи веб-ресурсу. Наприклад, можна враховувати рекомендації, надані у джерелі [11];

3. постановка завдання для програмістів;

4. формування команди, яка буде підтримувати веб-ресурс. Наприклад, потрібна команда ньюсмейкерів, яка буде обирати поточні новини та «перекладати» їх «мовою даної страти». Також необхідними є команди, які будуть наповнювати даний веб-ресурс потрібними для страти електронними матеріалами (як наявними, так і тими, що лише з'являються): кінофільмами та серіалами, книгами відповідної тематики, музикою тощо;

3) визначити та постійно оновлювати перелік електронних та інших ресурсів, матері-

алами з яких потрібно постійно наповнювати веб-ресурс. Також розробити методи для адаптації певних матеріалів під вимоги даного веб-ресурсу;

4) здійснювати постійний моніторинг суспільних думок у даній суспільній страті, потреб та вимог до контенту, які висуваються споживачами. Відстежувати суспільні, соціальні, політичні та економічні процеси, які відбуваються у даній суспільній страті. Здійснювати періодичний аналіз ситуації та розробляти заходи для стабільного існування даного веб-ресурсу;

5) періодично (можна раз на пів року або рік) аналізувати стан взаємодій соціальної страти та веб-ресурсу. Розробляти нові та удосконалювати наявні методи та технології управління соціальними думками страти та самою суспільною стратою загалом. Метою цієї діяльності є розвиток суспільства країни загалом.

Управління стратифікацією суспільства можна схематично представити на рис. 2.

Влада визначає напрями розвитку суспільства. Ці напрями суспільство обирає та затверджує під час виборів президента, парламенту, органів регіональної влади та управління. По суті, народ обирає також і систему суспільних страт, на які буде спиратися влада під час виконання своєї програми розвитку суспільства.

Влада з допомогою експертів та аналітиків (як залежних, так і незалежних) створює умови для функціонування тих веб-ресурсів, які потрібні їй та суспільству. Водночас потрібно підкреслити, що суспільство також впливає на сукупність веб-ресурсів через канал незалежних експертів та аналітиків, створюючи, таким чином, певний зворотний зв'язок від суспільства до влади (що є також необхідним елементом е-демократії).

Веб-ресурси, зі свого боку, впливають на суспільство засобами відповідної страти. Суспільство інтегрує цей вплив та безпосередньо реагує на нього, передаючи зворотні реакції до влади каналами е-демократії.

Влада, зі свого боку, також має можливість безпосередньо впливати на суспільство на основі каналів е-урядування.

Зауваження. Слід підкреслити, що термін «вплив» в межах статті не має ніякого етичного чи емоційного забарвлення. Він лише констатує наявність зворотного зв'язку у системі «влада – суспільство», є інструментом управління. Буде цей вплив негативним чи позитивним залежить від конкретної ситуації, що є напрямом подальших досліджень авторів.

Як приклад розглянемо можливий підхід до стратифікації суспільства та наведемо перелік суспільних страт, які можуть бути використані. Для влади (тобто органів державної та регіональної влади та управління) можна порадити сприяти створенню таких веб-ресурсів (відповідні суспільні страти є практично очевидними). Цей перелік, зазвичай, не є повним та вичерпним, і, навіть в деяких випадках, він може бути надлишковим.

Перші три веб-ресурси можуть мати переважно регіональне спрямування:

– юридична допомога. Тут можуть бути застосовані боти (спеціальні комп'ютерні програми, які в автоматичному режимі надають фіксовані відповіді та фіксовані запитання). Також у межах цього веб-ресурсу повинна бути можливість для користувача отримати відпо-

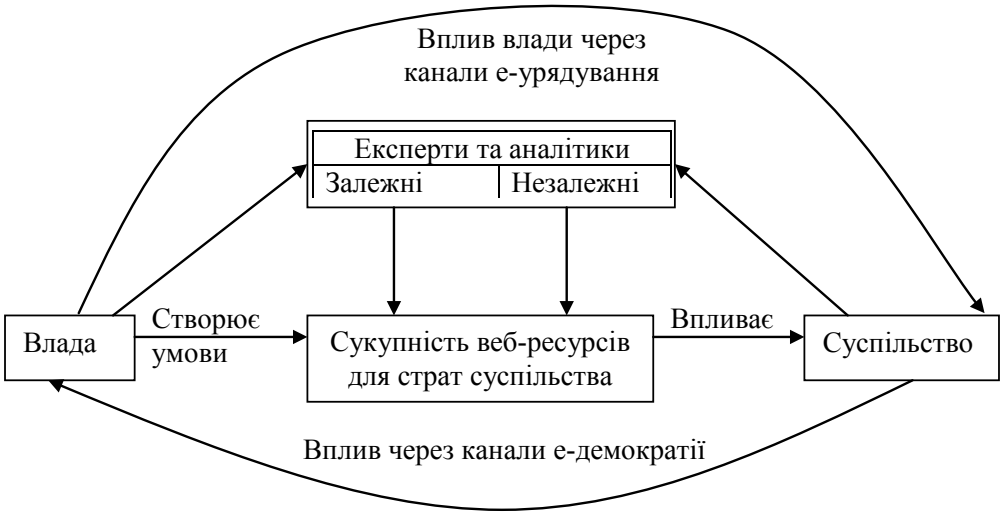

Рис. 2. Функціональна схема для управління стратифікацією суспільства

відь кваліфікованого юриста. Організаційно це можна зробити, зобов'язавши (під час видання ліцензії на роботу в регіоні) кожного юриста працювати фіксовану кількість годин на тиждень/місяць на такому веб-ресурсі для відповіді на запитання користувачів (фіксація проведеного часу здійснюється спеціальною комп'ютерною програмою);

– медична консультація. Так само, як і попередній веб-ресурс: боти + допомога приватних лікарів (також зобов'язати під час видання ліцензії на роботу в даному регіоні);

– веб-ресурс для життя регіону (наприклад, схід України) чи громади (міста або об'єднаної територіальної).

Далі веб-ресурси можуть бути як регіональні, так і всеукраїнські та орієнтовані на:

– вимушених переселенців, зокрема, кримських татар;

– ветеранів бойових дій;

– волонтерів;

– військових на контракті;

– військових відставників;

– студентів закладів вищої освіти;

– байкерів;

– мисливців та рибалок;

– школярів (за віковими категоріями);

– безробітних;

– малий бізнес;

– музику (за основними стилями);

– любителів кінофільмів (за основними жанрами);

– туристів (закордонний туризм, зелений туризм);

– фізкультуру;

– чиновників органів державної та регіональної влади та управління;

– пенсіонерів;

– мешканців приватного сектору.

По суті, кожна окрема людина буде обирати собі досить невелику кількість таких веб-ресурсів, якими вона й буде практично щоденно послуговуватися. Всі новини (політичні, економічні, соціальні, культурні, спортивні тощо) вона зможе отримати з веб-ресурсу. Всі необхідні довідкові матеріали, підбірку кіно- чи телепродукції – там же. Це значно спростить життя людей.

І водночас це допоможе владі «дослухатися і достукатися до кожного громадянина» шляхом надання йому саме тієї інформації, яка для нього є важливою, причому форма її представлення буде якраз такою, що є найбільш зручною і зрозумілою для кожної окремої людини.

Висновки. Сучасне суспільство є в достатній мірі стратифікованим. Електронна демократія вимагає залучення усіх страт до управління розвитком суспільства.

Поставленої авторами статті мети, а саме розроблення моделі управління стратифікацією суспільства в межах електронної демократії шляхом створення спеціалізованих веб-ресурсів (веб-порталів тощо) та управління їх контентом, досягнуто в повній мірі.

Розроблена класифікація веб-ресурсів уможливлює виділення та обґрунтування базових чинників стратифікації суспільства.

Запропонована авторами модель управління стратифікацією суспільства враховує особливості функціонування електронної демократії та електронного урядування.

Наведено як функціональну схему для управління стратифікацією суспільства, так і приклади орієнтованих на різні суспільні страти веб-ресурсів для реалізації такого управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. *Офіційний вісник України.* № 44. 2013. 1581 с.

2. Електронна демократія / Н.В. Грицяк, С.Г. Соловйов. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.

3. Концептуальні засади електронного урядування та електронної демократії / В.Я. Малиновський, Н.В. Грицяк, А.І. Семенченко. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 70 с.

4. Третя світова : битва за Україну / Ю. Фельштинський, М. Станчев. – Київ: Наш формат, 2015. 456 с.

5. Lebon G. Psychology of peoples and masses. Moskow : Academic project, 2011. 238 p.

6. Wanyang H., Wangb R. Which Chinese cities are more inclusive and why? Cities. 2019. Vol. 86. P. 51–61.

7. Piazza J.A. Democratic skepticism and support for terrorism in the Palestinian Territories. Public Choice. 2019. Vol. 178. P. 417–443.

8. Claassen Ch., Gibson J. L. Does Intolerance Dampen Dissent? Macro-Tolerance and Protest in American Metropolitan Areas. Political Behavior. 2019. Vol. 41. P. 165–185.

9. Calca P., Gross M. To adapt or to disregard? Parties reactions to external shocks. West European Politics. 2019. Vil.42. № 3. P. 545–572.

10. Alvarez E., Brida J. G. What about the others? Consensus and equilibria in the presence of self-interest and conformity in social groups. Physica A. 2019, Vol. 518. P. 285–298.

11. Метод оптимізації діяльності неструктурованої групи експертів в умовах ліквідації надзвичайних ситуацій / Яремчук Ю.Є., Нікіфорова Л.О., Шиян А.А. *Реєстрація, зберігання і обробка даних*. 2015. Т. 17. № 4. С. 59–70.

МОДЕЛІ СПІВІСНУВАННЯ МОВ У МЕЖАХ КРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

MODELS OF COEXISTENCE OF LANGUAGES WITHIN A COUNTRY IN THE CONTEXT OF PUBLIC GOVERNANCE

УДК 35:323.2]027.21
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-21

Панасенко Є.О.
аспірант кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин
Національна академія державного управління при Президентові України

У дослідженні проаналізовано наукові розвідки багатьох вчених, а також нормативні документи та статистичні дані, на основі чого автор виводить систему моделей співіснування кількох мов у межах однієї країни. У статті доводиться необхідність урівноваженої мовної політики як на державному, так й на наддержавному рівнях задля збереження стійкого балансу щодо мовного питання в суспільстві. Також у роботі висунуто думку, що мовне питання в різних країнах відіграє неоднаково вагому роль у процесі державотворення та спільності певної нації. Автор доходить висновку, що кожна країна має виходити з власного етнічного, культурно-історичного підґрунтя та національної самоідентичності.

Ключові слова: *мультилінгвізм, мовна політика, мова національних меншин, державна мова, офіційна мова, регіональна мова, lingua franca.*

В исследовании проанализированы научные исследования многих ученых, а также нормативные документы и статистические данные, на основе чего автор выводит систему моделей сосуществования нескольких языков в пределах одной страны. В статье доказывается необходимость в уравновешенной языковой политике как на государственном, так и на надгосударственном уровнях для сохранения устойчивого баланса по языковому вопросу в обществе. Также в работе выдвинуто мнение, что языковой вопрос в разных странах играет неодинаково важную роль в процессе государственного строительства и общности определенной нации. Автор приходит к выводу, что каждая страна должна исходить из собственной этнической, культурно-исторической основы и национальной самоидентичности.

Ключевые слова: *мультилингвизм, языковая политика, язык национальных меньшинств, государственный язык, официальный язык, региональный язык, lingua franca.*

The following research analyses scientific investigations of many scholars, as well as regulations and statistical data. On that basis the author displays a system of models of coexistence of several languages within one country. The need for equable language policy on both state and superstate levels is proved in the article in order to maintain a sustainable balance on the language issue in a society. There is also an idea that the linguistic issue in different countries varies much and plays unevenly significant role in the process of statebuilding and national common ground. The author concludes that each country is to take into account its own ethnic, cultural and historical background and national identity.

Key words: *multilingualism, language policy, minority language, state language, official language, regional language, lingua franca.*

Постановка проблеми. В процесі глобалізації та зокрема в контексті мультикультурного й міжмовного дискурсу виникає гостре питання, як саме врегульовувати відносини кількох етносів, національних меншин в межах однієї країни, які спілкуються різними мовами й мають розбіжну парадигму цінностей. Сьогодні спостерігається високий рівень трудової міграції, конфлікти на расовому й релігійному підґрунті, що стає додатковим чинником в загостренні ситуації. Певна річ, що різні країни на законодавчому рівні намагаються створити комфортні умови для всіх своїх громадян, а для цього необхідно чітко закріпити та прописати положення про статус державної мови/мов, а також статус мов національних меншин, мов міжнародного спілкування та мов іммігрантів. Кожна країна, формуючи та реалізуючи мовну політику, має виходити з умов та ситуації, які складаються безпосередньо в її суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему багатомовності в контексті публічного врядування й мовної політики досліджували такі науковці: Ю. Бестерс-Дільгер, Г. Дивнич, М. Канавець, Л. Клименко, Т. Козак, Т. Крючкова, Н. Пелагеша, М. Сичова, Т. Смирнова, В. Яцишина, О. Тарасенко та інші, а також закордонні дослідники: G. Bandov, K. Crepaz, G. Georgieva, F. Grin, J. Haselhuber, L. Maracz, K. Paluszek, R. Phillipson, T. Ricento, G. Stickel, A. de Swaan, S. Wright та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Але питання політики багатомовності зумовлює необхідність у проведенні подальших глибинних досліджень в зазначеній проблематиці, удосконаленні теоретичних напрацювань та формуванні нових розробок.

Мета статті – окреслити моделі співіснування мов у межах однієї країни в контексті публічного врядування.

Виклад основного матеріалу. Зокрема, у ракурсі співіснування різних мов, найбільшу увагу до себе приковує Європейський Союз як наддержавне утворення з численною кількістю мов, які мають різний статус, а мовна політика здійснюється на державному та наддержавному рівнях. На Конгресі в Барселоні було проголошено, що мова має велику вагу

у визначенні нації. Країна є соціальним явищем, структурованим за певними принципами, та саме мова має велику вагу у процесі структуризації суспільства. Тому мови в країні повинні взаємодіяти одна з одною на політичному та соціальному підґрунті. Різниця в багатомовності між країнами полягає у соціальних та політичних відносинах між мовами в країні. Функціональний зв'язок між мовами відбиває їхні соціальні та політичні відносини [20].

Універсальність багатьох мов у країнах означає, що мовна політика в будь-якій країні має стосуватися багатомовності, а саме – багатомовної мережі. Зазначена мережа побудована на основі функціонального зв'язку між мовами. В такому разі, мовна політика стосується не однієї конкретно взятої мови, а багатьох мов, політика описує функціональні відносини між мовами. Мовна політика може варіюватися від домінування однієї мови (або декілька мов) над іншими мовами, до збалансованого співіснування мов. Ця практика формує принципи політики багатомовності без явища мовного панування в конкретному сенсі, надаючи рівні можливості для всіх, хто послуговується різними мовами, а це, зі свого боку, гарантує відсутність дискримінації за мовною ознакою в будь-якій сфері життя.

Мовна політика різних урядів загалом може бути класифікована за трьома категоріями щодо цілей самої політики: усунення багатомовності, терпимість щодо багатомовності та сприяння багатомовності. Зазначені категорії політики співвідносяться з політичною формою країни, владою, демографічними, економічними та культурними мовними спільнотами. Мовна політика у будь-якій країні не може не залежати від цих чинників. Три категорії політики чітко вписуються у різні сфери мовної функції. Сфери умовно можна розділити на громадську та приватну. Громадська сфера – це майданчик, де різні мовні спільноти контактують та конкурують щодо використання мови. Як прикладом, використання мови в уряді, на суді, в освіті. Приватна сфера – контакти різних осіб в мовному контексті. Прикладом приватної сфери є місця скупчення людей, ринки, центри розваг тощо.

Однак, слід зауважити, що процес практичного впровадження у реальне життя країн та народів Євросоюзу принципів мультилінгвізму має надзвичайно суперечливий, навіть парадоксальний характер. Оскільки до складу Євросоюзу входить багато країн, остільки правовою основою їхніх взаємовідносин є рівноправність всіх держав та народів у інституційних межах ЄС. Цей принцип поширюється й на статус національної мови кожної конкретної держави, офіційно представленої у Євросоюзі. Сьогодні в ЄС 24 мови мають статус офіційних, однак реальна рівноправність всіх цих мов ніколи не обговорювалася в європейській спільноті [20].

Болгарська дослідниця Г. Георгієва впевнена, що мультилінгвізм кидає неабиякий виклик європейській спільноті, але водночас, є суспільним благом. Мультилінгвізм – це фундаментальний принцип для країн-членів ЄС, який гарантує використання кожної мови та повагу до мовного та культурного розмаїття. Дослідниця вказує, що складно уявити політику Європи без імплементації мультилінгвізму як вагомого чинника, який є суттєвим для формування демократичних засад ЄС. На її думку, європейська ідея – це універсальні моральні цінності та культурне розмаїття. Як вона стверджує у своєму дослідженні «doing Europe» є ніщо інше як «communicating Europe», тобто основний меседж – сприяння формуванню спільних смислів, сутностей, явищ, понять та процесів серед усіх громадян європейського простору. Але, як вона стверджує, більшість науковців наразі вважають мультилінгвізм «каменем спотикання» у процесі формування спільних смислів та цінностей, пов'язаних з Європеїзацією [14, с. 203–207].

Наведені міркування дають підстави вважати, що багатомовність в контексті ЄС є не лише наявністю низки мов на одній території та переплетенням різноманітних культур, це також невіддільна частина загального наддержавного вектора всіх країн-членів.

Цікавим документом щодо гармонізації мовного розмаїття в європейському просторі вважається Європейська Хартія, яка була прийнята Радою Європи 5 листопада 1992 року, її призначення – захист й підтримка регіональних та міноритарних мов [2].

Німецька дослідниця у галузі лінгвістики Ю. Бестерс-Дільгер вказує на недоліки й загрози щодо Європейської Хартії. Науковець стверджує, що майже всі держави, які її ратифікували, мають несхожу інтерпретацію. Хартія дає змогу кожній державі тлумачити її самостійно. Це викликає невдоволення у носіїв регіональних і міноритарних мов. Так, попри те, що більшість юристів вважає, що одна мова може бути міноритарною в одному регіоні та регіональною в іншому тієї самої держави залежно від чисельності її носіїв, в інтерпретації Німеччини одна мова напевно не може належати до обох категорій. Науковець робить висновок, що зазначений документ не в змозі врятувати міноритарні мови від вимирання [1, с. 96].

Окремо слід зупинитися на термінології цього документа. Адже спостерігається нечітка

диференціація між термінами «регіональна мова», «міноритарна мова», «мова національних меншин». Так, в оригіналі документ має назву «European Charter for Regional or Minority Languages», проте переклад на українську було здійснено некоректно. Термін «міноритарна мова» – це малопоширена мова в суспільстві, а не мова національних меншин, яка може мати досить широкий спектр використання.

Сьогодні у світі налічується приблизно 40 країн, де дві (і більше) мови є державними. Кожна країна сформувала свій підхід до мовної політики відповідно власному унікальному історичному, політичному, економічному, соціальному досвіду, національній особливості, культурним традиціям. Як правило, мовну політику європейських держав окреслено в їхніх конституціях, зокрема там визначається поняття «офіційна мова/мови», «державна мова/мови». Проаналізувавши конституційну базу європейських держав, можемо резюмувати, що в них використовується як термін «офіційна мова», так й «державна мова».

Так, у конституціях Болгарії, Румунії, Словенії позначають свої мови терміном «офіційна мова». Поняття «державна мова» застосовується в конституціях Білорусії, Словаччини, України, Литви. А такі держави, як Швейцарія, Ірландія, Мальта поряд із поняттям «офіційна мова» послуговуються такими поняттям – «національна мова», що слугує назвою для мов корінних націй. А в конституції Швейцарії послуговуються поняттям «національна мова». У Сербії та Хорватії віддають перевагу такому поняттю як «мова для офіційного застосування», на законодавчому рівні не користуються термінами «національна», «державна», «офіційна» мови [5, с. 67]. У конституціях Франції та Туреччини зазначено, що мовою держави є мова титульної нації. Проте, є такі держави, конституції яких не мають конкретного визначення про статус мов. Зокрема таке становище наявне в Норвегії, Швеції, Данії, Нідерландах та Великобританії. Левова частина населення у вищезазначених країнах – це представники однієї титульної нації, мовою якої й послуговуються в суспільстві [4, с. 156].

У країнах Центральної та Південної Африки ключовим питанням стало визначення статусу державних мов. Наприкінці 1980-х років з 55 африканських держав у 21 офіційною мовою була французька (у 9 – поряд з англійською чи місцевою), у 19 країнах – англійська (у 9 – поряд з іншими мовами), у 5 – португальська [9, с. 176].

Фокус уваги привертають країни, в яких офіційно закріплено статус кількох мов. Автор звертає увагу на мовну політику та повсякденне використання мов у низці таких країн. Серед них Білорусь, Фінляндія, Бельгія, Канада, Індія, ПАР, Індонезія, Японія, Швейцарія.

У Білорусі за даними перепису населення 2009 року 53,2% громадян назвали рідною мовою білоруську. Російську мову вказали рідною 41,5% населення, що майже вдвічі більше, аніж у 1999 році (24,1%). 70,2% респондентів вказали російську, як мову, якою послуговуються вдома [10]. Тобто, спостерігається тенденція саме лінгвістичної русифікації білоруського суспільства. У ст. 17 Конституції Республіки Білорусь зазначається, що державними мовами країни є білоруська та російська [6].

92% населення Фінляндії в повсякденній комунікації послуговуються фінською мовою. На південному заході країни домінує шведська мова (5,6%), хоча вона має дещо інший варіант, ніж мова у Швеції. Проте офіційними вважаються дві мови. Лінгвістично-соціологічне дослідження від Євробарометра мов ЄС 2005 року показало, що 60% дорослого населення країни вказали, що володіють англійською, 38% – шведською мовою (41% у 2008 році), і 17% похвалилися знаннями німецької. За кількістю громадян, які розмовляють англійською, Фінляндія займає п'яту позицію після Мальти (89%), Нідерландів (86%), Швеції (85%) й Данії (83%) [13]. Ст. 17 Конституції Фінляндії зазначає, що державними мовами є фінська й шведська. Кожен громадянин обирає мову, якою він буде послуговуватися під час веденні своєї справи в судовому процесі, в інших органах влади та державних інституціях. Органи публічної влади зобов'язані рівноцінно забезпечувати своїх громадян фінською й шведською мовами та задовольняти їхні культурні й громадські потреби на рівних засадах [7].

Англійська, яка є рідною мовою для 17,3 млн канадців, та французька, якою розмовляють 6,7 млн людей, є офіційними мовами в Канаді. Водночас для численної кількості громадян рідними є українська, китайська, німецька, польська, іспанська, португальська, італійська, нідерландська, арабська та інші [19].

Лінгвістичне тло Індії представлено незмірною кількістю мов. Гінді та англійська мова є національними мовами, окрім них, 21 мова в Індії має статус офіційної мови: ассамська, бенгальська, бодо, догрі, гуджараті, каннада та інші. Гінді має статус офіційної мови, вважається найпоширенішою мовою [15; 16]. Англійська мова має широкий спектр використання в діловій сфері й державно-управлінському дискурсі, окрім цього, за нею закріплено статус «офіційної мови» [17]. Є слушна

теза щодо англійської мови в Індії: *«Надання мові іншої країни статусу державної означає приректи свій народ на постійну другорядність, меншовартість і духовну залежність»*. Тому індійська держава докладає значних зусиль з метою утвердження єдиної, спільної для всього індійського суспільства мови (за одночасного збереження регіональних мов) [8].

Ст. 4 Федеральної конституції Швейцарської Конфедерації визначає національними мовами німецьку, французьку, італійську та ретороманську, а ст. 18 гарантує свободу користування мовами. Саме терміном «національна мова» послуговуються у Швейцарії, маючи на увазі мови націй, які проживають на території однієї держави. Іншими словами, нації (громадяни як представники різних етносів) є важливішою категорією, аніж держава та владні інституції [11].

У Бельгії офіційні мови – нідерландська, французька й німецька. В Ірландії спостерігаємо таку ситуацію. Офіційні дві мови – ірландська й англійська. Основна мова спілкування – англійська, а офіційні документи видаються двома мовами [12].

В Японії для забезпечення всебічного розвитку й функціонування японської мови було утворено низку державних установ, серед них – Державний інститут японської мови, підпорядкований міністерству освіти, та Інститут культури радіо й телепередач. За ними закріплено законодавчі права щодо визначення мовних норм у межах своєї сфери. Питанню мовної практики приділяють багато уваги в японських засобах масової інформації [8].

Індонезія – країна з колоніальним минулим, з чисельністю понад 200 млн населення, в якій нараховується понад 300 мов та 1 000 діалектів. Ця країна залежала від Голландії не лише як територія – метрополія намагалася асимілювати місцеве населення, насаджуючи власну мову й культуру. Країною було докладено безліч зусиль, аби закріпити власну мову в індонезійському суспільстві. Наразі державною мовою є індонезійська. Є теза: *«У становленні індонезійської незалежної держави, у розвитку сучасної індонезійської культури, а також у здійсненні державної політики Республіки Індонезії величезна роль належить індонезійській мові»*. Індонезійська мова об'єднує *«численні народи країни та тому є надзвичайно важливим чинником їхньої політичної, економічної й культурної консолідації»* [8].

В Південно-Африканській Республіці одинадцять мов мають конституційно закріплений офіційний статус [18]. А Танзанія, де проживає 12 млн населення й нараховується понад 100 мов, єдиною національною мовою країни проголосила мову суахілі. Нею послуговуються в усіх державних установах. Мовою суахілі здійснюється навчання в школах, й умовою здобуття середньої освіти в Танзанії є досконале володіння суахілі [8].

Проаналізувавши досвід різних країн щодо мовної політики й статусу кількох мов в межах одного соціуму, напрошується висновок про уніфікацію різних моделей щодо мовного співіснування в одній країні.

Л. Клименко виділяє типові моделі або підходи розв'язання питання офіційної (державної) мови. Це модель єдиної офіційної (державної) мови, тобто наявності в державі єдиної законодавчо загальновизнаної мови, яку мають поважати та використовувати всі громадяни на всій території держави у всіх сферах публічного життя. Акцентуючись на цьому підході, мовна політика країн спрямована на утвердження мови титульної нації, за якою й виникла назву цієї держави, ця нація історично сформувалася та є наявною на певній території. Це забезпечується шляхом неухильного дотримання мовного законодавства усіма громадянами незалежно від місця проживання, їхнього етнічного походження, віросповідання тощо. Великобританія, Італія, Португалія, Франція, Німеччина – це ті держави, які ілюструють зазначену модель. Наступна модель передбачає можливість існування поряд з однією офіційною (державною) мовою, яка застосовується на всій території держави, інших офіційних мов в окремих її регіонах – офіційної мови регіону. Вона застосовується в державах, у певних частинах територій яких компактно живуть представники відмінних від титульної нації автохтонних етносів. Такою моделлю може похвалитися Іспанія, Хорватія, Словенія, Македонія, Росія. Третя модель передбачає законодавчого закріплення в державі кількох офіційних (державних) мов. У Швейцарії, Бельгії, Фінляндії наявна така модель [3, с. 42].

На основі цього, автором запропоновано такі моделі співіснування мов у певному суспільстві (в країні), які можна вважати продовженням умовиводів Л. Клименко щодо розв'язання питання офіційної мови. Зазначені моделі можна вважати універсальними, які можуть накладатися на різні країни. Автор виділяє національну мову як мова нації, домінуючого етносу в державі, регіональних мов та lingua franca, якою, як правило, є англійська. Проте в кожній із моделей баланс між зазначеними мовами відрізняється.

Зазначені моделі можуть переходити з однієї в іншу, наприклад, четверта модель може стати другою, а п'ята водночас може стати транзитною моделлю, перехідним

Таблиця 1

Моделі співіснування мов у межах країни

№	Модель	Опис моделі
1	Національна мова та англійська як пріоритетні, мова нац. меншин – другорядна	Передбачає використання національної та англійської мов як lingua franca, майже на однаковому рівні. Документація дублюється двома мовами. Англійська поряд з національною посилено викладається у середніх та вищих навчальних закладах. Англійська, поряд із національною, широко використовується у побуті, у засобах масової інформації. Подібна ситуація можливо, коли вплив англійської мови в суспільстві іншої країни є дуже сильним. Мова національних меншин не користується популярністю, нею послуговуються лише представники конкретного етносу.
2	Національна мова як пріоритетна, англійська – другорядна, мова нац. меншин – третя	Передбачає градацію у використанні мов. Національна мова у цій моделі займає провідне місце, англійська теж досить широко користується популярністю, але значно меншою мірою, вона викладається у школах, вишах, проте, є великий відсоток населення, який не володіє належним чином англійською. Така ситуація можлива, коли певна країна має тісні зв'язки з англомовним світом. Мова національних меншин, як і в першій моделі, використовується у тісних колах окремо взятого етносу.
3	Національна мова як пріоритетна, мова національних меншин – другорядна, англійська – третя	Національна мова є панівною, проте на другому місці стоїть мова національних меншин, вона теж широко послуговується у суспільстві. Досить багато інформації передається саме нею, в країні чимала кількість носіїв цієї мови. Англійська не так широко поширена в зазначеній моделі, вона викладається у навчальних закладах, проте попит на англійську недостатньо сильний, людей, які на належному рівні володіють нею, теж невисокий.
4	Національна мова й мова національних меншин як пріоритетні, англійська – другорядна	Національна й мова меншин практично прирівняні в правах. Як і в першій моделі, де англійська разом з національною є пріоритетними, документація дублюється двома мовами, мова меншин поряд з національною, посилено викладається у середніх та вищих навчальних закладах. Вона, як і національна, широко використовується у побуті, у засобах масової інформації. Все суспільстві володіє цією мовою, навіть якщо не належать до національних меншин.
5	Національна мова як пріоритетна, англійська й мова національних меншин – другорядні	Передбачає домінування національної мови, а дві інші мови – мають однаковий вплив у суспільстві. Люди приблизно однаково володіють на середньому рівні як англійською, так і мовою меншин, які викладаються у навчальних закладах, певною мірою використовуються у засобах масової інформації.
6	Дві та більше національних мов як пріоритетні	Передбачає використання кількох мов на однаковому рівні. Така ситуація склалася в країнах, де співіснують кілька етносів – титульні нації, тобто немає національних меншин – другорядних етносів, а перебувають рівноцінні народи (кілька титульних націй). Як правило, хоч політика й прирівнює мови, в тих чи інших регіонах однієї держави віддається перевага одній із національних мов.

періодом від четвертої до другої. Крім того, на роль lingua franca може претендувати інша мова, залежно від географічного розташування країни та її сусідства з іншими країнами. Це може бути китайська, арабська, іспанська або російська мови, які на сьогодні в певних країнах є мовами lingua franca. Як бачимо, у всіх шести моделях (окрім шостої) співіснування мов, автор виокремлює значущість та домінування національної мови, оскільки мова є обов'язковим атрибутом держави й гарантією наявності певного етносу, а її статус конституційно закріплений. Тому в процесі формування мовної політики зазначені моделі можуть бути шаблонами для реалізації певних програм, стратегій тощо. У моделях співіснування мов наскрізною лінією простежується питання балансу потреб ідентичності та взаєморозуміння. Але, як бачимо, грань балансування досить крихка, і певною мірою той чи інший етнос має поступитися своєю ідентичністю задля потреби взаєморозуміння, або ж мати власну ідентичність, придушуючи інші етноси. В деяких країнах лінгвістичне питання стоїть досить гостро в культурно-історичному та соціальному контексті, проте інші країни розвиваються в соціально-економічному плані й не прагнуть актуалізувати мовну проблематику, не дивлячись на той факт, що мають дві або більше державні мови.

Висновки. Отже, з огляду на світовий досвід, коли в межах однієї країни соціум послуговується різними мовами не лише в побуті, а й на офіційному рівні, при тому, що в багатьох

випадках економічний розвиток таких країн перебуває на високому рівні, напрошується висновок, що лінгвістичне питання не завжди є «наріжним каменем» у різних країнах, яке спричинює поляризацію суспільства. Кожна країна виходить із власного культурно-історичного підґрунтя, соціально-економічного положення й національної самоідентичності. Іншими словами, поляризація суспільства на основі виключно мовного питання не притаманна усім без винятку країнам. Досить часто мовне питання в суспільстві стає предметом політичних, маніпулятивних технологій, що й спричинює розкол суспільства. У подібних ситуаціях є вагомі передумови у розбіжній системі поглядів різних громадян в суспільстві, коли вони підтримують діаметрально протилежні цінності. В таких випадках має здійснюватися консолідація титульної нації навколо власної мовно-культурної ідентичності задля її збереження. А в країнах, де конституційно закріплено офіційний статус кількох мов, процес формування мовної багатоманітності зайняв тривалий період на становлення та сьогоднішнє гармонійне співіснування й вимагав від влади адекватного формування та реалізації мовної політики без зовнішнього втручання інших держав.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бестерс-Дільгер, Ю. Сильні та слабкі сторони Європейської хартії регіональних або міноритарних мов : західноєвропейський досвід. Мовознавство. 2010. № 1. С. 94–98.
2. Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин (ЕТ5 № 148). *Збірка договорів Ради Європи*. Київ, 2000. 49 с.
3. Клименко Л.С. Законодавче регулювання мовної політики країн світу (порівняльно-правовий аналіз). *Університетські наукові записки*. 2011. № 1. С. 40–46.
4. Конституции государств Европейского Союза. Москва : Инфра, 1997. 803 с.
5. Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. Москва : БЕК, 2000. 592 с.
6. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г). URL: http://by-law.narod.ru/index.html
7. Конституция Финляндии. Издана в г. Хельсинки 11 июня 1999 года. URL: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/ru19990731_20111112.pdf
8. Мовне питання в різних країнах. Офіційний сайт української мови. URL: https://ukrainskamova.com/publ/zagalni_dani/derzhavna_mova/movne_pitannja_v_riznikh_krajinakh/8-1-0-10
9. Население мира : Демографический справочник / авт. кол. : В. Борисов (сост.) и др. Москва : Мысль, 1989. 477 с.
10. Национальний статистический комитет Республики Беларусь. URL: https://archive.is/20121127024756/belstat.gov.by/homep/ru/perepic/2009/main4a.php#selection-41.0-51.19.
11. Федеральна конституція Швейцарської конфедерації. URL: www.ditex.com/swiss/constitution.html.
12. Education and training. URL: https://ec.europa.eu/education/.
13. Europeans and Languages. URL: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_237.en.pdf.
14. Georgieva, G. Multilingualism as a significant element to European Integration // International conference knowledge-based organization 21(1). November 2015. P. 203–207.
15. Languages by number of speakers according to 1991 cencus. *Central Institute of Indian Languages*. URL: https://www.ciil.org/Main/Languages/map4.htm.
16. Mallikarjun, B. Fifty Years of Language Planning for Modern Hindi-The Official Language of India, Language in India, 2004. Volume 4. № 11. URL: http://www.languageinindia.com/nov2004/mallikarjun-malaysiapaper1.html.
17. Notification No. 2/8/60-O.L. (Ministry of Home Affairs), dated 27 April, 1960. URL: https://web.archive.org/web/20071006230547/http://www.rajbhasha.gov.in/preseng.htm.
18. South Africa : fast facts. URL: http://www.webcitation.org/6HZmVX4Ob.
19. Statistics Canada. URL: https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-555/T402-eng.cfm?Lang=E&T=402&GH=4&SC=1&S=99&O=A.
20. World Congress on Languages Policies – Linguapax IX (2002). URL: http://www.linguapax.org/english/publications/conferences-andsymposiums/world-congress-on-language-policies-linguapax-ix-2002.

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

FORIGN EXPIRIENCE IN THE IMPLEMENTATION OF THE STATE SOCIAL POLICY

УДК 351.84
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-22

Плотка Л.В.
аспірант кафедри обліку, оподаткування та управління фінансово-економічною безпекою
Дніпровський державний аграрно-економічний університет

У статті досліджено сучасні підходи у реалізації державної соціальної політики. Проаналізовано практику іноземних країн щодо реалізації державної соціальної політики. Визначено основні моделі соціальної політики (соціал-демократична, ліберальна та корпоративна). Визначено основні ознаки, які притаманні наявним моделям. Оцінено можливість адаптації визначених моделей для українських реалій.

Ключові слова: *соціальна політика, державне регулювання, моделі соціальної політики.*

В статье исследованы современные подходы в реализации государственной социальной политики. Проанализирована практика зарубежных стран по реализации государственной социальной политики. Определены основные модели социальной политики (социал-демократическая, либеральная и корпоративная). Определены основные признаки, которые характеризуют эти модели. Оценена возможность адаптации определенных моделей для украинских реалий.

Ключевые слова: *социальная политика, государственное регулирование, модели социальной политики.*

The article explored modern approaches to the implementation of state social policy. It is analyzed the practice of foreign countries on the implementation of state social policy. The main models of social policy (social democratic, liberal and corporate) are defined. The main features that characterize these models are identified. The possibility of adapting certain models for Ukrainian realities has been evaluated.

Key words: *social policy, state regulation, models of social policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасна Україна стоїть на порозі вибору шляху безболісного виходу з кризи, в якій перебуває останні роки та обрання для себе оптимальної моделі державної соціальної політики згідно зі своїми запитами, традиціями, цінностями та нормами. Сучасна соціальна політика, яка проводиться в Україні, потребує серйозної модернізації, особливо в питаннях наближення до європейських стандартів розвитку та соціального захисту. Наявна вітчизняна система соціального захисту характеризується низкою суттєвих недоліків, серед яких доцільно вказати на недосконалість системи державної соціальної допомоги, несправедливість розподілу державних соціальних трансфертів, низьку адресність під час надання соціальної підтримки та орієнтацію на екстенсивне охоплення нею населення, нерозвиненість системи соціального страхування, неефективність фінансового забезпечення заходів державного соціального захисту тощо [4].

Поняття «модель» має умовний характер. Модель соціальної політики пов'язують з певною схемою функціонування елементів, в основі якої є цінності, цілі, завдання, інструменти, форми реалізації, взаємозв'язок з економічним та політичними чинниками [6]. В цьому контексті закордонний досвід реалізації державної політики має велике значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням вивчення закордонного досвіду реалізації соціальної політики приділено увагу в працях Н. Болотіної, В. Єлагіна, М. Кравченко, Е. Лібанової, С. Москаленка, Т. Семигіної, В. Скуратівського, Л. Церкасевича, П. Шевчука та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Поряд із вагомими отриманими результатами вже проведених досліджень сучасна соціальна політика ще перебуває на етапі трансформації. Відтак особливої актуальності набуває потреба визначення оптимальної соціальної політики для України на основі аналізу закордонного досвіду.

Мета статті – є здійснення аналізу наявних моделей соціальної політики в закордонних країнах, окреслити їх особливості та можливості адаптації до українських реалій.

Виклад основного матеріалу. Для провідних розвинених країн характерною є тенденція посилення соціальної орієнтації економіки, що передбачає врахування та погодження інтересів всіх соціальних груп населення під час реалізації, як державної макроекономічної політики, так і механізмів господарювання на рівні регіонів, місцевих громад, корпоративних об'єднань і підприємств всіх форм власності. Ця тенденція зумовлена як загальним високим рівнем економічного розвитку провідних держав світу, що створює матеріальні можливості для підтримки стандартів якості життя населення на належному рівні, так і необхідністю: забезпечення високої якості та належної мотивації робочої сили як важливого чинника

економічного зростання; переходу до інноваційного типу економіки; забезпечення соціальної стабільності в суспільстві, як чинника залучення зовнішніх інвестицій в національну економіку.

Узагальнюючи міжнародний досвід, можна виділити три групи соціальних держав. До першої групи належать ліберальні соціальні держави, в яких соціальні реформи проходили під впливом концепції лібералізму. Така модель соціальної політики реалізується в США, Канаді та Австралії.

Вважаючи неможливим досягнення соціальної справедливості в сучасному суспільстві, ліберали визнають необхідність соціального захисту незабезпечених верств населення. Отже, головною метою держави є надання гарантій громадянам мінімального соціального стандарту на рівні прожиткового рівня.

В даній соціальній моделі перерозподіл суспільних благ ґрунтується на таких основних взаємопов'язаних принципах: поділу економічних і політичних інструментів влади; прав громадян на мінімально гідні умови життя.

Ліберальна модель (англосаксонська) соціальної держави ґрунтується на таких позиціях:

– соціальна держава має еволюціонувати та водночас удосконалювати наявні механізми перерозподілу доходів;

– пріоритетним є спрощення функцій соціальної держави.

Для досягнення основних цілей, відповідно до ліберальної економічної теорії, найбільш вдалими є такі механізми та способи фінансування соціально незахищених верств, як виплата податкових компенсацій та підтримка мінімального гарантованого рівня доходів відповідно до прожиткового рівня життя відповідних соціальних верств населення.

Друга модель – корпоративна (континентальна). До другої групи держав належать європейські країни (Франція, Німеччина, Бельгія). Наголошуючи на необхідності соціальної стабільності для розвитку соціальної держави, прихильники корпоративної моделі критикують потенційно деструктивну природу ринку. В основі корпоративного підходу до теорії соціальної держави лежить прагматичний центристський підхід до державного регулювання.

Інший бік прагматизму прихильників корпоративної моделі полягає у підтримці такої державної політики, яка «розвиває» соціальні проекти. Прикладом може служити перетворення орендарів житла в його власників. Це підвищує престиж соціальних проектів і розвиває почуття відповідальності. Іншою соціально значущою метою є підтримка сім'ї, яка в даному випадку є базовою соціальною одиницею суспільства. Основним принципом даної моделі є забезпечення рівних можливостей для всіх громадян рамках соціальної держави. Особливу роль прихильники корпоративної моделі відводять освіті, підтримуючи її потенціал як в зміцненні соціальної стабільності та традиційних цінностей, так і у забезпеченні соціальної мобільності в суспільстві.

В основі корпоративної соціальної політики міститься ідея партнерства між державою, приватним сектором, громадськими та благодійними організаціями. В таких умовах держава проводить активну соціальну політику, не являючись на цім монополістом. Прихильники корпоративної моделі схвалюють діяльність громадських і благодійних організацій, як прояв індивідуальної та соціальної відповідальності. Реалізація корпоративної концепції соціальної держави асоціюється з Німеччиною. Дана концепція нерозривно пов'язана з ідеєю соціального ринкового господарства, основними принципами якої є:

– забезпечення особистої свободи на основі надання вибору;

– попередження концентрації економічної влади шляхом розвитку конкуренції;

– цілеспрямована допомога незахищених верств населення. Загалом соціальна політика в Німеччині спрямована на усунення причин бідності, які мають структурний характер і не можуть бути ліквідовані тільки з допомогою політики перерозподілу соціальних благ [6].

Для корпоративних соціальних держав характерним є широке охоплення різних верств населення різними формами соціального захисту, високий рівень соціальних гарантій, коли сума виплат дійсно забезпечує соціальну стабільність в суспільстві. Згідно з корпоративною моделлю держава реально може підмінити ринок там, де останній не може забезпечити добробут громадян. Водночас соціальні гарантії, які надані корпоративною соціальною державою, значною мірою залежать від соціального статусу індивіда та базуються на етичних цінностях консерватизму та релігійній моралі. Так, в деяких країнах із системи соціального страхування виключені домогосподарки, а допомога багатодітним сім'ям орієнтована на заохочення материнства. Догляд за дітьми, хворими, людьми похилого віку не розвинений, оскільки розглядається як традиційний обов'язок родини. Отже, наголошується на готовності держави втручатися тільки в тому випадку, коли можливості сім'ї забезпечити своїх членів вичерпані.

Третя модель – соціально-демократична (скандинавська). До третьої моделі соціально орієнтованої економіки належать соціал-де-

мократичні держави. У Європі до цієї групи країн належать Швеція, Фінляндія, Норвегія. Для соціал-демократів основним завданням є подолання бідності, стимулювання та заохочення альтруїзму в суспільстві.

Значною мірою соціал-демократичні держави орієнтовані на проведення «попереджувальної» соціальної політики, що означає:

– проведення політики повної зайнятості, що дозволяє пом'якшити складнощі із фінансуванням пенсійного забезпечення;

– послідовну боротьбу з причинами захворювань, які пов'язані з умовами праці;

– надання профілактичної медичної допомоги населенню;

– заходи, спрямовані на створення та збереження «малих осередків» (сім'я, об'єднання за місцем проживання тощо).

Основними цілями державної соціальної політики, в рамках соціал-демократичної моделі є [3]:

– справедливий та рівномірний розподіл доходів та забезпечення громадян гідними умовами життя;

– втручання у відносини між різними соціальними групами з метою поліпшення якості життя, насамперед, найменш забезпечених верств населення;

– стимулювання економічного зростання.

Механізмами реалізації соціальної політики виступають:

– централізоване колективно-договірне регулювання відносин профспілок і підприємців;

– підвищення заробітної плати;

– централізоване прийняття рішень про використання страйків в боротьбі за соціальні права;

– відсутність впливу на рішення уряду та профспілок з боку фінансово-промислових груп;

– розширення прав працівників на виробництві, зміцнення громадського сектора економіки, підвищення соціальної захищеності населення.

Отже, в узагальненому вигляді ідеологічні моделі соціальної політики можна схарактеризувати так. Для консервативної моделі в «чистому вигляді» характерний мінімалізм. «Ідеальний» консервативний соціальний захист не розглядається як засіб реалізації рівності; не може виходити за межі мінімуму та повинен надаватися тільки у крайньому разі; його фінансування максимально перекладене з державного на приватний сектор, громадські організації. Соціал-демократична модель найбільш розвинена, така соціальна політика має самостійне значення, призначена забезпечувати надійний захист індивіда від ринкових ризиків. Ліберальна модель займає серединне положення між консервативною та соціал-демократичною, характеризується поміркованістю, адресністю, вельми дозована, передбачає розширення системи соціального страхування, активну та динамічну політику прибутків [2].

У національних моделях втілилися й основні варіанти соціально-економічної стратегії урядів – соціал-реформістської та ліберально-консервативної. У першому випадку держава відіграє важливішу роль, ніж в умовах ліберально-консервативної моделі. Його функції зводяться до мінімуму. Історія сучасного капіталізму – це пошук оптимального співвідношення між масштабами та формами державного втручання в економіку і ступенем панування конкурентних, ринкових відносин. Кожна країна шукає ці співвідношення з урахуванням історичних особливостей розвитку. Його критерії змінюються залежно від конкретних умов та від соціальних пріоритетів (зайнятість, розподіл національного доходу) або виробничо-економічних пріоритетів (ефективність, конкурентоздатність, економічне зростання). Не менш значущим є найважливіший принцип соціальної держави – принцип участі громадян в управлінні на всіх рівнях влади та господарського життя.

Аналіз світового досвіду соціалізації національних економік свідчить про наявність загальних методологічних підходів розвинених держав до врахування соціальних чинників і впливу на них в рамках прийнятої моделі макроекономічного регулювання. До таких основних положень слід віднести такі:

– визнання активної ролі вищих державних структур влади у постановці перспективних і поточних цілей державної соціальної та економічної політики, що є орієнтирами для виконавчої влади;

– визначення прийнятного прогнозного або планового періоду для конкретних умов між темпами економічного зростання та динамікою соціальних макропоказників;

– використання в системі макроекономічного регулювання спеціальних механізмів, як економічного, так і соціального характеру антициклічного впливу на функціонування соціально-економічної системи;

– комплексний підхід до макрорегулювання соціальної сфери, що враховує не тільки соціально-виробничий складник (зайнятість, безробіття, професійне навчання тощо), але також більш розширений спектр чинників забезпечення здоров'я та розвитку особистості, серед яких якість харчових продуктів, стан навколишнього середовища, дошкільної та

шкільної освіти, боротьба з курінням, алкоголізмом тощо;

– розвиток гнучких механізмів реалізації прийнятих на макрорівні економічних і соціальних показників, які передбачають встановлення довготривалих відносин співробітництва між владою та бізнесом, соціального партнерства та виробничої демократії на підприємствах усіх форм власності.

Висновки. Отже, підбиваючи підсумок слід констатувати, що в сучасному світі державна соціальна політика представлена трьома основними моделями, які різняться між собою обсягами державних витрат на соціальні потреби, ступенем надання всім громадянам відповідного рівня соціального забезпечення та послуг. По-перше, це ліберальна держава, яке обмежує надання допомоги та послуг як права і має тенденцію до надання благ на селективній основі. По-друге, це корпоративна держава, яка забезпечує обов'язковий набір допомоги та послуг, можливість надання яких визначає рівень життя і статусна належність. Це призводить до того, що ефект перерозподілу є вкрай незначним. По-третє, соціально-демократична держава, для якої характерним є загальне соціальне забезпечення та надання соціальних послуг, в результаті чого досягається високий рівень соціального перерозподілу.

Моделі соціальної держави являють собою ідеальні типи. Але в реальності в кожній конкретній державі присутні елементи й ліберальної, і корпоративної, і солідарної (соціал-демократичної) моделі. Але все ж, домінуючою є одна з них. Вважаємо, що практичний інтерес для української спільноти в даний час є досвід європейських країн, як в плані збалансованого соціального розвитку, так і тих механізмів і можливостей, які надаються менш економічно розвиненим країнам, окремим її регіонам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бондарчук Н.В. Соціальна складова державної політики розвитку інноваційного потенціалу України. *Економіка та держава*. 2011. № 5. С. 126–128.

2. Борисюк О.В. Імплементація зарубіжних моделей соціального страхування до вітчизняних реалій. *Молодий вчений*. 2017. №4.4. С. 5–8.

3. Ільчук Л.І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні. URL: http://ipzn.org.ua/svitovyj-dosvid-modelej-sotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannya-v-ukrayini/ (дата звернення 30.05.2019)

4. Колосовська І. Сучасні підходи у реформуванні соціальної політики держави як регулятора розвитку соціальної сфери. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип 43. С. 152–158.

5. Коротич О.Б. Реалізація соціальної політики України в умовах реформування публічної влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 2(50). С. 6–10.

6. Ларіна Н.Б. Зарубіжні моделі соціальної політики : досвід для України. *Державне будівництво.* 2016. № 1. С. 1–15.

7. Соціальний захист населення у закордонних країнах веб-сайт. URL: http://www.uaeconomic.com/ulens-1549-2.html (дата звернення 29.05.2019).

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТРАНЗИТИВНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

THE LEGAL PROVIDING OF DEVELOPMENT OF UKRAINE'S TRANSITIVE SPACE: PUBLIC-MANAGEMENT ASPECT

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-23

Подп'ятнікова А.Я.
к. наук з держ. упр.,
провідний фахівець кафедри
кримінально-правових дисциплін
Університет митної справи та фінансів

Статтю присвячено дослідженню правового забезпечення розвитку транзитивного простору. Визначено, що правове забезпечення представлено міжнародними договорами, конвенціями та вітчизняними нормативно-правовими актами. Встановлено сутність дефініції правове забезпечення розвитку транзитивного простору. Проаналізоване сучасне нормативно-правове забезпечення розвитку транзитивного простору. Обґрунтовано напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку транзитивного простору України.
Ключові слова: *транзитивний простір, правове забезпечення, уряд, стратегія, державне управління, державна політика.*

Статья посвящена развитию правового обеспечению развития транзитивного пространства. Определено, что правовое обеспечение представлено международными договорами, конвенциями и отечественными нормативно-правовыми актами. Установлена сущность дефиниции «правовое обеспечение развития транзитивного пространства». Проанализировано современное нормативно-правовое обеспечение развития транзитивного пространства. Обосновано направления совершенствования нормативно-правового обеспечения развития транзитивного пространства Украины.
Ключевые слова: *транзитивное пространство, правовое обеспечение, правительство, стратегия, государственное управление, государственная политика.*

The article is devoted to the study of legal support for the development of transitive space. It is determined that the legal framework is represented by international treaties, conventions and domestic normative-legal acts. The essence of the definition of legal provision of the development of transitive space is established. The current regulatory and legal framework for the development of transitive space is analyzed. The directions of improvement of normative and legal support for the development of the transit space of Ukraine are substantiated.
Key words: *transitive space, legal support, government, strategy, public administration, state policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Реформування всіх сфер діяльності держави має узгоджуватися зі світовою політикою та внутрішніми потребами країни, що зумовлює необхідність формування цілепогодженої державної політики, яка має бути орієнтованою на підвищення добробуту громадян. Сьогодні в Україні здійснюється реформування всіх сфер, зокрема державного управління, сфери охорони здоров'я, судової та податкової систем. напрямами діяльності держави. Основою перетворень має стати нормативно-правове забезпечення, що визначає напрями та шляхи його удосконалення, а також деталізує заходи для досягнення бажаного результату. Проте непередбачуваність розвитку та бажання досягнути європейських стандартів життя у найкоротші строки обумовлює потребу дослідження правового забезпечення розвитку транзитивного простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток транзитивного простору здійснюється в складних умовах, що пов'язано з розвитком технологій та науки, а також висуває перед суспільством нові завдання, що мають бути враховані при проведенні реформ, та зумовлює потребу створення належного науково-теоретичного підґрунтя. Транзитивні процеси досліджували М. Бойко (туристична галузь) [2, с. 53], Н. Ведмідь [2, с. 53] (туристична галузь), А. Охріменко [2, с. 53] (туристична галузь), В. Березинський [3, с. 16] (виборча система), О. Бабкіна [1, с. 5] (транзитивне суспільство) тощо. Юридичний аспект розвитку транзитивного простору досліджували Л. Матвєєва. Проте попри велике число наукових праць присвячених розвитку транзитивного простору України, недослідженими залишаються питання його правового забезпечення.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри велике число наукових праць, залишається не розробленим комплексний механізм управління транзитивним простором, зокрема методи, інструменти та засоби впливу, що актуалізує потребу детального його вивчення. Основою для розвитку є правове забезпечення, що визначає напрями перетворень та потребує дослідження сучасного нормативного забезпечення розвитку транзитивного простору.

Мета статті – аналіз правового забезпечення розвитку транзитивного простору України та обґрунтування напрямів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Зовнішній конфлікт України з РФ та внутрішні реформаційні зміни призвели до погіршення життя населення, зростання інфляції, масовий виїзд українців за кордон у пошуках високооплачуваної

роботи та кращих умов життя стали наслідками трансформаційних змін, що потребують детального аналізу, зокрема у частині нормативно-правового забезпечення, яке доцільно розглядати основою модернізаційних перетворень з метою досягнення Україною довгострокового розвитку.

Л.Г. Матвєєва зазначає, що нестабільність різних державотворчих систем безпосереднім чином відбивається на характері формування, існування та впливу правових регуляторів на соціальну реальність. Нехтування об'єктивними обставинами та передумовами у різних сферах суспільних відносин призводить до негативних наслідків, вирішення яких можливе тільки за умов ефективного правового регулювання [6, с. 11], що актуалізує потребу дослідження українських законодавчих актів.

Правове забезпечення розвитку транзитивного простору представлено міжнародними договорами та відповідними українськими нормативно-правовими актами, основними, з яких є кодекси, закони, постанови, програми, стратегії. Зокрема, в Україні ратифіковано багато міжнародних конвенцій, зокрема, в транспортному напрямку: Конвенцію про міжнародні змішані перевезення, Конвенцію про морські перевезення вантажів, Конвенцію по морському праву, Конвенцію про договір міжнародного дорожнього перевезення тощо.

На перший погляд наша держава на правильному шляху, оскільки ратифіковано більшість міжнародних договорів, які підтверджують європейський вибір України, а також прийнято та впроваджується більшість реформ за багатьма напрямами освіта, медицина, правоохоронна діяльність, суддівська система тощо. Базовим документом, що регулює розвиток транзитивного простору України, є Конституція України, що проголошує Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [5, ст. 1], людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [5, ст. 4]. Тобто метою функціонування української держави є забезпечення громадянських потреб, що забезпечувалося програмою «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава програма економічних реформ на 2010-2014 роки» та створюються умови для розвитку української держави відповідно до «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [6, ч. 4].

Позитивним моментом у правовому забезпеченні розвитку транзитивного простору є намагання створити відповідні нормативно-правові акти, які б забезпечили досягнення європейських стандартів життя, та розуміння самого уряду про важливість втілення реформ.

В Україні проводиться освітня реформа (розпочалась реалізація концепції нової української школи в початкових школах, що продовжиться в середніх школах до 2029 р.), реформа охорони здоров'я (прийнято законодавство про фінансові гарантії надання медичних послуг та препаратів. У нашій державі проводиться приватизація державних підприємств (на початку 2018 р. ухвалено закон «Про приватизацію», що спрощує процедуру приватизації та зараз розрізняється мало- та великомасштабна приватизація. Таким чином, маломасштабна приватизація проводиться виключно шляхом онлайн-аукціонів, а саме через електронну платформу ProZorro, що є результатом реформи державних закупівель. Також в Україні здійснюється реформа державного управління, зокрема затверджено нове стратегічне планування в рамках середньострокових пріоритетних дій уряду до 2020. Почалась реорганізація в 10 міністерствах, 3 інших урядових органах та 50 директоратах, введено позиції близько 800 фахівців з питань реформ). Під час реалізації земельної реформи разом зі Всесвітнім Банком розроблена концепція Національного ринку землі, а також затверджена Державна програма з розвитку фермерства на 2018-2020 рр.). Реалізація зазначених реформ потребує боротьба з корупцією. Майже повністю сформовано державну антикорупційну вертикаль: від запобігання (НАЗК) до боротьби (НАБУ, САП). У податковій сфері проведено значні зміни, зокрема покращено податкове управління, включаючи автоматичне відшкодування ПДВ.

Децентралізація влади вважається є однією з найуспішніших на сьогодні реформ в Україні та такою, що наближається до успішного завершення. На сьогодні сформовано 710 об'єднаних територіальних громад, які представляють 30% території України, та 14% її населення. Місцеві бюджети продовжують зростати, та становлять вже майже 51,2% зведеного бюджету (це найвищий рівень за роки незалежності України) [7].

Експерти вважають найбільш невдалими земельну реформу, приватизацію великих підприємств (оскільки не було проведено великої приватизації), реформування служб безпеки та фіскальної служби.

Отже, в Україні здійснюється багато реформ (освітня реформа, реформа охорони здоров'я, децентралізація влади, приватизація державних підприємств, земельна реформа тощо

Попри впровадження реформ, метою яких є поліпшення ситуації в країні, відбувається зростання інфляції, залишилися проблеми у сфері медичного, військового забезпечення тощо.

Незабаром «Стратегія сталого розвитку «України–2020» має закінчуватися, проте вочевидь, що зазначені показники розвитку не будуть досягнуті. Зокрема, реалізація Стратегії передбачає досягнення ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм. Зокрема, у 2020 р. наша держава у рейтингу Світового банку «Doing Business» Україна має посісти місце серед перших 30 позицій; кредитний рейтинг України – Рейтинг за зобов'язаннями в іноземній валюті за шкалою рейтингового агентства Standard and poors – становитиме не нижче інвестиційної категорії «BBB»; за глобальним індексом конкурентоспроможності, який розраховує Всесвітній Економічний Форум (WEF), Україна увійде до 40 кращих держав світу; валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу, який розраховує Світовий банк, підвищиться до 16 000 доларів США; чисті надходження прямих іноземних інвестицій за період 2015 -2020 рр. за даними Світового банку складуть понад 40 млрд доларів США[1].

Згідно з Експертним висновком про систему моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [4], метою якого оцінити здатність системи моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» Оцінити за 25 показниками досягнення мети Стратегії неможливо.

Необхідно зазначити, що ряд показників містять надмірно широкі формулювання, які можуть знизити точність висновків. Стратегічні індикатори реалізації Стратегії стійкого розвитку «Україна – 2020» не використовуються в даний час органами влади для оцінки ходу виконання будь-яких реформ та програм. Зокрема, текст Стратегії не визначив, хід виконання яких реформ і програм покликані оцінити її стратегічні індикатори (в Стратегії також використовується синонім – показники). Міністерство економічного розвитку та торгівлі виходить з того, що цільові показники Програми дій Кабінету міністрів України на 2016 р. співвідносяться зі стратегічними індикаторами Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». У разі, якби цільові показники Програми та стратегічні індикатори Стратегії співвідносилися, аналіз значень цільових показників дозволив би оцінити динаміку за рік стратегічних індикаторів.

Системи моніторингу та оцінки, що застосовуються органами влади України, не здатні оцінити виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Органи влади України практично не здійснювали у 2015-2016 рр. і не здійснюють в даний час моніторинг та оцінку Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Фактично досягнуті за підсумками 2020 р. значення можна буде зіставити з плановими кількісними значеннями. Однак, така оцінка дозволить лише констатувати те, що сталося. Для коригування діяльності по досягненню стратегічних індикаторів Стратегії необхідно вести моніторинг, чого не відбувається.

Водночас стратегія не передбачає механізмів участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Стратегії [4].

Отже, є зрозумілим, що на правовому етапі як початковому існують проблеми з реалізацією програм.

Враховуючи, що правове забезпечення є формоутворюювальним та визначає напрям перетворень, основними недоліками під час розробки нормативно-правових актів та їх реалізації в його реалізації є:

1) декларативність завдання, що не підтверджено відповідними заходами;

2) відсутність відповідальності виконавців за невиконання стратегії, програми та інших документів;

3) документи не враховують ризики реалізації програм, оскільки високий відсоток появи непередбачуваних ситуацій.

А також головними проблемами під час реалізації програм є непослідовність виконання, зміна політичних гравців, які запроваджують власні реформи, не завершуючи попередні. На нашу думку, стратегія дійсно є реформаційним документом та здебільшого декларативним, оскільки не враховував внутрішні та зовнішні ризики реалізації трансформаційних перетворень.

Проте на нашу думку основною проблемою є загальність деяких пунктів, нерозуміння певних осіб як саме мають втілюватися реформи, непогодженість окремих реформ між собою, застосування інформаційного забезпечення, що не може обслуговувати велику масу людей або необізнаність людей, що спричиняє багато конфузних ситуацій. Водночас відсут-

[1] Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» : указ Президента України від 12 січня 2015.

ність кваліфікованих кадрів або їх мала чисельність, незацікавленість працівників на місцях правильно реалізувати реформи призведе до гальмування їх впровадження. Держава орієнтована на забезпечення потреб населення, тобто кінцевою метою реформ є задоволення потреб українців.

На нашу думку, враховуючи українську ментальність необхідним та бажаним заходом під час здійснення реформ є встановлення покарання за невиконання програм, стратегій, як фактор підвищення прискіпливої уваги під час підготовки та впровадження реформ урядовцями та буде мотиваційним стимулом для прискіпливого ставлення до процесу реалізації реформ.

Як наслідок виявилося очевидним питанням, чому реформи не досягають своєї кінцевої мети, зокрема поліпшення добробуту населення. Оскільки функціонування держави передбачає створення умов для життя населення та забезпечення його потреб.

Основними напрямами удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку транзитивного простору

1) постійна адаптація українського законодавства до європейського законодавства та запровадження найкращих світових практик;

2) визначення відповідального органу або особи за впровадження реформ та встановлення покарання за зволікання реалізації реформ або їх нереалізації;

3) встановлення чіткіших показників оцінювання стану реалізації стратегій, реформ;

4) врахування ризиків або їх мінімізація при розробці програм.

Отже, у напрямі розвитку транзитивного простору сформовано нормативно-правове забезпечення, що представлено міжнародними договорами та вітчизняними нормативно-правовими актами.

Висновки. Отже, правове забезпечення розвитку транзитивного простору представлено міжнародними договорами, конвенціями та вітчизняними нормативно-правовими актами. Основними проблемами у правовому забезпеченні його розвитку формалізм, невідповідність бажаних показників реаліям тощо. Розв'язання цієї проблеми потребує встановлення відповідального органу чи особи за виконання стратегії або планів розвитку. Перспективою подальших наукових досліджень є вивчення економічного забезпечення розвитку транзитивного простору України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабкіна О.В. Передумови переходу до демократії: ризики транзитивного суспільства. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова.* 2015. № 17. С. 3–11.

2. Транзитивність національної туристичної системи / М. Бойко, Н. Ведмідь, А. Охріменко. *Зовнішня торгівля : економіка, фінанси, право.* 2018. № 5. С. 55–66.

3. Березинський В.П. Транзитивні особливості формування електорального простору сучасної України : автореф. дис. на здобуття канд. політ. Наук : 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». Дніпропетровськ : Дніпропетровський національний ун-т, 2005. 19 с.

4. Експертний список про систему моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна-2020. URL: http://www.ukreval.org/images/news/2017-03-17-NEDeksp/Ekspertyza_Ukraina _2020_15.3.2017.pdf.

5. Конституція України : Закон України зі змінами від 21 лютого 2019 року № 2680-VIII. Ст. 1, 3.

6. Матвєєва Л. Аналіз сучасних досліджень транзитивних процесів у праві. *Юридична Україна*. 2015. № 9. С. 11–19.

7. Реформа в Україні : прогрес у 2017, пріоритети на 2018. URL: https://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/63415-reforms-in-ukraine-progress-in-2017--priorities-for-2018.

8. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Ч. 4.

ФОРМУВАННЯ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

FORMATION OF THE EFFECTIVE MECHANISMS OF DECISION OF PROBLEMS OF STATE REGULATION IN THE NATIONAL SECURITY SPHERE

УДК 351.86
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-24

Рубан А.В.
здобувач
Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету цивільного захисту України

У статті сформовано дієві механізми розв'язання проблем державного регулювання у сфері національної безпеки. Зокрема, виокремлено ключові проблеми державного регулювання у сфері національної безпеки. Обґрунтовано підхід до розкриття стану сфери безпеки українського суспільства. Запропоновано шляхи формування механізмів державного регулювання процесів у сфері національної безпеки.

Ключові слова: *державне регулювання, сфера національної безпеки, механізми, проблеми, шляхи.*

В статье сформированы действенные механизмы решения проблем государственного регулирования в сфере национальной безопасности. В частности, выделены ключевые проблемы государственного регулирования в сфере национальной безопасности. Обоснован подход к раскрытию состояния сферы безопасности украинского общества. Предложены пути формирования механизмов государственного регулирования процессов в сфере национальной безопасности.

Ключевые слова: *государственное регулирование, сфера национальной безопасности, механизмы, проблемы, пути.*

The effective mechanisms of the solution of problems of state regulation in the sphere of national security are created in the article. In particular, the key problems of state regulation in the sphere of national security are allocated. An approach to disclosure of a condition of the sphere of Ukrainian society security is proved. The ways of formation of mechanisms of state regulation of processes in the sphere of national security are offered.

Key words: *state regulation, sphere of national security, mechanisms, problems, ways.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Проводячи дослідження ключових питань трансформації та розвитку сфери безпеки українського суспільства наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років, необхідно акцентувати увагу на необхідності подальшої наукової розробки низки теоретичних проблем. Очевидно, що їх постановка та подальше вирішення сприятиме об'єктивному розгляду стану сфери безпеки соціуму та виявлення її специфіки. Доречна також і зворотна діалектика, оскільки аналіз реального стану сфери безпеки суспільства допоможе послідовно визначити перспективи й надалі вирішити як теоретичні, так і практичні питання забезпечення його гарантованої безпеки. Описане вище підкреслює виняткову актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно звернути увагу на те, що в нинішніх умовах багато вчених і практиків приділило увагу питанням забезпечення національної безпеки через державне регулювання. Серед таких вчених, зокрема, слід звернути увагу на праці таких: Т.Г. Васільців [1], Б.Ф. Купчак [2], І.С. Руснак [3] та інших.

Проте все ще актуальними залишаються подальші дослідження в цій царині.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри численний обсяг досліджень особливостей державного регулювання у сфері національної безпеки та її окремих напрямів, необхідно зазначити, що вони потребують подальшого розвитку, оскільки проблеми державного регулювання у сфері національної безпеки постійно трансформуються відповідно до зміни зовнішнього та внутрішнього середовища.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є формування дієвих механізмів розв'язання проблем державного регулювання у сфері національної безпеки.

Необхідність досягнення поставленої мети передбачає розв'язання такого кола завдань:

– виокремити ключові проблеми державного регулювання у сфері національної безпеки;

– обґрунтувати підхід до розкриття стану сфери безпеки українського суспільства;

– запропонувати шляхи формування механізмів державного регулювання процесів у сфері національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. У найзагальнішому наближенні можна виділити кілька великих проблем щодо державного регулювання у сфері національної безпеки поки тільки позначених в деяких наукових джерелах. До цих проблем необхідно віднести такі:

– по-перше, в даний час не дуже зрозуміло, як сфера безпеки залежить від активності держави, діяльності громадянського суспільства і бізнес-структур. Фактично доцільно виявити, яка повинна бути ступінь втручання (участі)

держави, громадськості, бізнесу та громадян у сферу безпеки, а також наскільки ця діяльність різних соціально-політичних суб'єктів має бути скоординована і хто може бути координатором в даній сфері;

– по-друге, немає чіткої відповіді на питання, яким має бути співвідношення внутрішніх і зовнішніх (щодо конкретного соціуму) аспектів безпеки в даній сфері. Є сенс вважати, що в цьому контексті слід обґрунтувати необхідність вироблення концептуальних рамок для визначення пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики держави. Водночас необхідно взяти до уваги їх нерозривну єдність як найважливіший методологічний принцип функціонування цієї сфери, але на цім для України виділити пріоритетність внутрішньої політики (в забезпеченні захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави). Тут же слід зазначити, що багато дослідників на перше місце за значущістю у сфері безпеки українського суспільства ставлять зовнішні аспекти [2; 3];

– по-третє, подальшого теоретичного опрацювання потребує визначення пропорційності військових аспектів безпеки (військової безпеки) з іншими видами безпеки. Водночас важливо розв'язати суперечність між потребами оборони та реальними можливостями держав з забезпечення цих потреб. Крім того, слід врахувати, що політика безпеки в нашій країні перестала бути синонімом військових заходів. Отже, необхідні вдумливі та послідовні державні зусилля з регулювання фінансування та витрачання невійськових ресурсів на забезпечення різних видів безпеки;

– по-четверте, докладного аналізу потребує діалектика взаємодії сфери безпеки з іншими сферами суспільного життя. Діалектика цієї взаємодії досі не вирішена ні в теоретичному, ні в практичному аспектах. Так, наприклад, в численних працях сфера безпеки розглядається як гранично широка, за обсягом фактично збігається з соціумом, з усіма його сферами. Але є і принципово інші точки зору. Зокрема, точка зору, що безпека, насамперед, забезпечує сталий розвиток суспільства, і в цьому сенсі у сфері безпеки формуються умови розвитку соціуму (тобто без гарантованої безпеки цей розвиток не може бути забезпечений в принципі);

– по-п'яте, подальшого систематизованого вивчення потребує непослідовність дій різних суб'єктів (насамперед, державної влади) у сфері безпеки. Очевидно, що ця проблема є проблемою вищого порядку, оскільки в нашій країні реформаторські дії завжди були неефективним результатом проведеної так званої «консервативної» політики. Відповідно, необхідно формувати цілісну модель історичного та перспективного розвитку сфери безпеки в Україні.

Звичайно, вищевказаними теоретичними проблемами сфери безпеки їх повний список далеко не вичерпується. Однак є можливість вважати, що навіть цих п'яти проблем досить для того, щоб переконатися в багатогранності, багатофункціональності та внутрішній складності цієї сфери, неоднозначності її станів і впливу на соціум [1; 4].

Слід підкреслити, що сфера безпеки не має власної предметної області. Саме тому пропонується підхід, що дозволяє розкрити стан сфери безпеки українського суспільства через аналіз специфіки її прояву в інших основних сферах суспільного життя. Зокрема, це економічна, політична, соціальна та духовна сфери. Такий аналіз дозволить надалі виявити та систематизувати складники сфери безпеки, на які можна та необхідно впливати методами державного регулювання з боку широкого кола соціально-політичних суб'єктів.

Зокрема, серед проявів безпеки в економічній сфері слід визначити такі:

– прогнозування заходів, що сприяють самостійному й ефективному вирішенню різними суб'єктами широкого кола економічних завдань у сфері безпеки;

– без впливу сфери безпеки складно забезпечувати той рівень і таке якість життя населення, які забезпечують економічну стабільність в суспільстві;

– сфера безпеки дозволяє соціуму своєчасно адаптуватися до динамічних змін, що відбуваються у світовому господарстві, наростальних ресурсних обмежень і умов глобальної конкуренції, адекватно відповідати на внутрішні та зовнішні виклики;

– сфера безпеки впливає на економічні, політичні та військові процеси у світі [1; 2].

Відповідно, в державній стратегії економічного розвитку специфічними проявами безпеки в економічній сфері повинні бути такі:

– сфера безпеки впливає на процес вироблення цільових установок соціально-економічної політики розвитку країни;

– у сфері безпеки певною мірою формуються критерії та параметри належного стану економіки, що відповідає вимогам економічної безпеки та захисту життєво важливих інтересів країни;

саме у сфері безпеки створюється система і механізми забезпечення економічної безпеки соціуму, захисту його життєво важливих інтересів на основі застосування всіма державними й іншими інститутами правових, економічних та адміністративних заходів [2; 3].

Що стосується соціальної сфери, то безпека у даному випадку проявляється таким чином:

– у підтримці (або її відсутності) більшістю населення соціальної системи та державного устрою;

– у характері відносин між великими соціальними групами, коли ці відносини не створюють нових небезпек і не повинні впливати одна на одну;

– у стійкості систем забезпечення життєдіяльності та основних потреб людей і груп;

– у стані та розвитку соціальної сфери, яка виключає соціальну перенапруженість і небезпеку вибухів масового невдоволення;

– у захищеності особистості від будь-яких небезпек, які можуть бути в суспільстві [2-4].

Щодо безпеки в духовній сфері, то багатьма фахівцями відзначається, що в духовній сфері суспільства основними суб'єктами є релігійні організації. У цьому контексті важливо зрозуміти, які цінності пропонують релігійні організації сучасного суспільства в різних областях людської діяльності, а також чи можна на підставі цих цінностей розвивати сферу безпеки.

Отже, сфера безпеки загалом розуміється як складова частина суспільного життя, в якій формуються умови для найбільш ефективної реалізації та захисту різноманітних інтересів громадян, суспільства та держави. У такій якості сфера безпеки соціуму пов'язана на практиці з основними сферами суспільного життя численними запитами та потребами різних суб'єктів, а також діями з оптимізації захисту як цих інтересів, так і процесів їх реалізації.

Сфера безпеки в максимальному ступені та постійно проявляється в інших сферах суспільного життя. Взаємозалежність всіх сфер суспільного життя (в тому числі сфери безпеки) є об'єктивною для будь-якого соціуму.

Вищеописане дозволило виділити підходи до формування механізмів державного регулювання процесів у сфері безпеки.

– По-перше, деякі автори прирівнюють процес впливу на безпеку в суспільстві до спеціалізованого виду політики (політики безпеки).

– По-друге, низка вчених вважає, що вплив на безпеку в суспільстві рівноцінний або синонімічний впливу держави. Хоча слід підкреслити, що інші фахівці виділяють цілий спектр інших, недержавних акторів.

– По-третє, деякі дослідники фактично ставлять знак рівності між впливом на безпеку в суспільстві і механізмом цього впливу [1-4].

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі. Підбиваючи підсумки даного дослідження, слід зазначити, що в ньому було отримано такі висновки:

1) виокремлено ключові проблеми державного регулювання у сфері національної безпеки:

– нечітке уявлення залежності сфери безпеки від активності держави, діяльності громадянського суспільства і бізнес-структур;

– непрозорість співвідношення внутрішніх і зовнішніх (щодо конкретного соціуму) аспектів безпеки в даній сфері;

– неопрацьованість визначення пропорційності військових аспектів безпеки (військової безпеки) з іншими видами безпеки;

– неповний аналіз діалектики взаємодії сфери безпеки з іншими сферами суспільного життя;

– непослідовність дій різних суб'єктів (насамперед, державної влади) у сфері безпеки;

2) обґрунтовано підхід до розкриття стану сфери безпеки українського суспільства, який передбачає дозволяє розкриття стан сфери безпеки українського суспільства через аналіз специфіки її прояву в інших основних сферах суспільного життя – економічній, політичній, соціальній та духовній;

3. запропоновано шляхи формування механізмів державного регулювання процесів у сфері національної безпеки. Підкреслено, що в нинішніх умовах є три можливі варіанти у зазначеному контексті, використання яких у комплексі дозволить отримати найдієвіший результат.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Формування середовища економічної безпеки підприємництва в Україні / Т.Г. Васильців, С.С. Гринкевич. Економічний часо- пис XXI. 2015. № 3-4 (1). С. 24– 27.

2. Купчак Б.Ф. Економічна безпека підприємництва: суть та умови виникнення. *Науковий вісник ЛДУВС*. 2010. № 2. С. 334– 346.

3. Національна безпека та підвищення обороноздатності України в контексті нових викликів і загроз / І.С. Руснак, В.В. Хижняк. *Стратегічна панорама*. 2015. № 1. С. 12– 20.

4. Яремко І.І. Економічна безпека як складова національної безпеки держави. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/22426/1/43- Yaremko-74-75.pdf.

СЕКЦІЯ 3
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА МІСЦЕВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

ENVIRONMENTAL POLICY AS A COMPONENT OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION: ANALYSIS OF INTERNATIONAL EXPERIENCE

УДК 35:352.07:574(477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-25

Малекі О.А.
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національна академія державного управління при Президентові України

Для сучасної України проблеми екології набули непересічного значення, певним чином визначаючи особливості соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку країни. Екологія виступає невіддільним складником розбудови української незалежності. Європейський та Євроатлантичний вектори розвитку України обов'язково передбачають запровадження європейських підходів щодо розробки й запровадження екологічної політики. У статті проаналізовано та узагальнено передовий досвід країн-членів ЄС щодо розроблення та реалізації екологічної політики в межах системи муніципального екологічного менеджменту. Запропоновано «Дорожню карту» підготовки та запровадження екологічної політики, як складника місцевого публічного управління.
Ключові слова: *екологія, політика, публічне управління, місцева влада, міжнародний досвід.*

Для современной Украины проблемы экологии очень важны и, в определенной степени, определяют особенности социально-экономического и политического развития страны. Экология выступает неотъемлемой частью развития украинской независимости. Европейский и Евроатлантический векторы развития Украины обязательно предполагают внедрение европейских подходов при разработке и внедрении экологической политики. В статье проанализирован и обобщён передовой опыт государств-членов ЕС по разработке и внедрению экологической политики в рамках системы муниципального экологического менеджмента. Предложена «Дорожная карта» подготовки и внедрения экологической политики в рамках местного публичного управления.
Ключевые слова: *экология, политика, публичное управление, местная власть, международный опыт.*

For modern Ukraine ecology problems are very important and, to a certain extent, define peculiarities of socio-economic and political development of the country. Ecology is an integral part of the development of Ukrainian independence. European and Euro-Atlantic vectors of development of Ukraine necessarily imply the introduction of European approaches in the development and implementation of environmental policy. The article analyzes and summarizes the best practices of the EU Member States in the development and implementation of environmental policy within the framework of the municipal environmental management system. The road map of preparation and introduction of environmental policy in the framework of local public administration is proposed.
Key words: *ecology, politics, public administration, local authority, international experience.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні, як ніколи, важливо забезпечити гармонійний розвиток господарства, людини та природи, щоб технічне втручання в біосферу Землі не зашкодило якості середовища, в якому живуть люди. Ми є свідками не тільки активних і неоднозначних політичних баталій, у котрих використовується як аргумент і екологічна інформація, а й проявів низької екологічної культури та навіть екологічного невігластва як пересічних громадян, так і керівників різних рівнів. Образно кажучи, відчувається брак не тільки чистої води та повітря, а й елементарних екологічних знань. Екологічна політика в Україні вже вийшла за межі суто наукової проблеми та все більше визначає особливості розвитку не лише соціально-економічного, а й політичного, культурного та морального життя в нашій країні [8, с. 5].

Наявна на сьогодні в Україні система екологічної політики є недостатньо ефективною та часто-густо призводить до небажаних соціально-економічних і суспільно-політичних наслідків. Це спричинено, насамперед, відсутністю чітких механізмів реалізації чинних екологічних норм, браком фінансів, застарілим технологічним обладнанням на підприємствах, а також поширеністю негативної суспільної думки про те, що розв'язувати екологічні проблеми має виключно держава. У відносинах із природою населення вже дійшло крайньої межі, коли постало питання про можливість подальшого існування людської цивілізації загалом. Загальновизнано, що найголовнішою причиною екологічної кризи, яку переживає суспільство, є незнання або ігнорування законів розвитку природи, бездумне, споживацьке ставлення до навколишнього природного середовища та його ресурсів.

Складність розв'язання екологічних проблем пов'язана також із тим, що є різні підходи щодо розуміння сутності екологічної політики, оскільки одні зводить таку політику до системи конкретних заходів, що вживаються владними структурами з метою захисту навколишнього середовища, а інші вбачають в ній не лише дії, спрямовані на захист довкілля, а й раціональне використання природних ресурсів, забезпечення нормальних умов життєдіяльності місцевої громади та кожного окремого громадянина. Якщо раніше суб'єктом екологічної політики була переважно держава, то тепер її, в основному, реалізують політичні партії, соціальні рухи, громадські об'єднання, окремі громадяни, міжнародні організації тощо.

Усе це зумовлює актуальність розробки нових підходів, із врахуванням найкращих міжнародних практик, реалізації екологічної політики як складника публічного управління на місцевому рівні в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить аналіз стану наукової розробленості проблеми вдосконалення екологічної політики в Україні, нашими вченими створено достатньо потужне підґрунтя задля її подальшого дослідження. Вагомий внесок у вивчення окремих аспектів державного управління, пов'язаного з екологічною проблематикою та охороною довкілля свого часу зробили С. Алексєєв, В. Андрейцев, В. Вернадський, Т. Гардашук, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, В. Дьомкін, Т. Іванова, М. Кисельов, М. Корецький, О. Лазор, Ю. Лебединський, В. Овчинніков, Ю. Шемшученко та інші. У їхніх працях висвітлено надзвичайно широкий спектр еколого-економічних проблем на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Крім того, особливе значення мають дослідження таких вчених екологів, як Т. Бокач, Н. Данілова, В. Кучерявий, Н. Маслов, а також урбаністів: Ю. Білоконя, М. Бевза, В. Вадімова, М. Габреля, М. Дьоміна, Г. Лаврика, А. Осітнянка, Б. Павлишина, В. Тимохіна та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри досить значну загальну кількість наукових праць, які присвячені різним аспектам реалізації екологічної політики в Україні, все ще об'єктивно бракує робіт, які б були присвячені аналізу ролі та місця місцевих органів публічної влади у сфері охорони природного середовища, захисту довкілля, розвитку нових енергоощадних технологій, відновлення природно-рекреаційного потенціалу тощо. На сьогодні екологічна ситуація вимагає комплексного аналізу проблем, які пов'язані з реалізацією екологічної політики на місцях і розробки на цій основі рекомендацій з удосконалення механізмів управління природокористуванням та збереженням довкілля. Сучасні взаємопов'язані соціально-економічні та екологічні процеси вимагають нових організаційно-управлінських механізмів прийняття рішень з урахуванням кращих міжнародних практик, а також особливостей нинішнього етапу українського державотворення спрямованого на децентралізацію та передачу повноважень на місця.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення публічного управління на місцевому рівні у сфері екології на підставі аналізу й узагальнення передового європейського досвіду запровадження екологічної політики за принципом системи муніципального екологічного менеджменту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як свідчить проведений аналіз, загальноприйнятою європейською практикою є те, що муніципальна екологічна політика та відповідна їй екологічна програма муніципалітету виступають системотворчими складниками системи муніципального екологічного менеджменту. Ця система розробляється та реалізується за участю органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади, а також з обов'язковим залученням громадськості [4].

За європейською моделлю, екологічна політика українських публічних органів влади на місцях, як й уся система екологічного менеджменту в Україні, має розроблятися й впроваджуватися за принципом послідовного вдосконалення – тобто вона повинна бути спрямованою на досягнення кращих показників екологічної діяльності та поетапне наближення до поставленої мети, вибір реальних проміжних цілей, а також визначення реального часу їхнього досягнення [7, p. 17].

Слід виділити такі основні етапи (***«Дорожню карту»***) на шляху розробки й впровадження екологічної політики як складника публічного управління на місцевому рівні [2]:

1. ***Визначення концептуального підходу щодо розроблення політики.*** Обрання практичного інструментарію, призначення конкретних виконавців, джерел фінансування, етапів розробки тощо. Загальні вимоги до екологічної політики, яка має розроблятися, наведені в Постанові ЄС EMAS III, а також у міжнародному стандарті для систем екологічного менеджменту ISO 14001 [1].

У процесі вивчення досвіду інших країн-членів ЄС щодо розроблення екологічної політики та обговорення ключових питань, членами робочої групи з-поміж співробітників органу

місцевого самоврядування, а також іншими зацікавленими працівниками створюються умови задля формування цілісної картини внутрішніх запитань і проблем, з якими доведеться зіткнутися, визначається послідовність їхнього розв'язання, очікувані результати та часові межі процесу розробки [9].

Аналіз екологічних політик в країнах ЄС можуть бути дуже корисним, проте європейська політика не повинна бути просто «скопійованою», а має відбивати індивідуальні особливості органу місцевого самоврядування в умовах специфіки сучасної України [3, p. 24].

2. ***Виявлення зацікавлених сторін.*** Передбачає визначення кола тих осіб, які повинні обов'язково брати участь у розробленні екологічної політики, зокрема, керівництво органу місцевого самоврядування, інженерно-технічні працівники (які братимуть безпосередню участь у реалізації екологічної політики), фахівці у сфері екологічного менеджменту, представники місцевих політичних партій та громадських організацій (які здатні забезпечити політичну підтримку та сприяти підвищенню рівня поінформованості з питань екологічного менеджменту в процесі прийняття політичних рішень), громадськість, акредитовані екологічні верифікатори тощо [6].

3. ***Погодження політики, що планується до розробки, із загальнодержавними нормативно-правовими документами та програмами.*** На цьому етапі доцільно акцентувати особливу увагу на прихильності місцевого керівництва до ідеї розроблення місцевої екологічної політики. Цього можна досягти, заручившись підтримкою мера міста (іншого високопосадовця) та поширивши екологічну політику зі зазначенням цієї підтримки серед місцевої громадськості [1].

4. ***Визначення змісту документа***: планування процесу розроблення екологічної політики робочою групою; складання переліку цілей, сфер інтересів та напрямів діяльності у сфері охорони навколишнього середовища; розроблення проекту екологічної політики. Надзвичайно важливо, щоб політика дійсно відбивала характер, структуру та пріоритети місцевої влади. Необхідний ґрунтовний підхід до формування змісту екологічної політики, який би дійсно розкривав сутність політики та важливість цього документу для місцевої громади. Екологічна політика є тим документом, на підставі якого оцінюють усю природоохоронну діяльність місцевої влади і який може викликати неабияку зацікавленість не лише з боку місцевих мешканців, а й мати загальнодержавний і міжнародний резонанс.

Органи місцевого самоврядування, розробляючи екологічну політику, повинні взяти на себе зобов'язання запровадити різноманітні компоненти та принципи LA-EMAS (видозмінена версія Постанови Ради ЄС EMAS, 1836/93, адаптована до застосування органами місцевого самоврядування Великобританії) в екологічні огляди, програми, систему екологічного менеджменту тощо, серед яких найважливішими є:

– посилення почуття відповідальності за навколишнє середовище серед працівників органу місцевого самоврядування на всіх рівнях;

– комплексне попереднє оцінювання впливу на навколишнє середовище всіх нових видів діяльності, продуктів і процесів;

– оцінювання та перевірка прямих (непрямих) впливів (особливо суттєвих) поточної діяльності органу місцевого самоврядування на навколишнє середовище;

– запровадження заходів щодо запобігання (ліквідації) забруднення, а де це неможливо, скорочення викидів забруднюючих речовин і обсягу відходів до мінімуму;

– вживання заходів щодо запобігання аварійним викидам забруднюючих речовин чи емісії енергії;

– встановлення та застосування процедур постійного моніторингу перевірки рівня дотримання екологічної політики;

– запровадження й оновлення процедур (дій), які слід здійснювати у разі виявлення фактів недотримання екологічної політики, конкретних екологічних цілей, або невиконання поставлених завдань;

– забезпечення співпраці з органами державної влади усіх рівнів задля створення й оновлення додаткових процедур з метою мінімізації впливів будь-яких аварійних викидів у навколишнє середовище;

– надання громадськості якомога повнішої інформації про діяльність місцевої влади, яка необхідна для розуміння впливів на навколишнє середовище та забезпечення відкритого діалогу;

– підготовка відповідних рекомендацій клієнтам щодо ідентифікації відповідних екологічних аспектів використання та утилізації продукції, що випускається в межах територіальної громади [6];

5. ***Проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами.*** Перевірений на відповідність вимогам EMAS та ISO 14001 проект політики подається для внутрішнього (серед службовців усіх рівнів органу місцевого самоврядування) та зовнішнього (ділові кола, громадські організації, екологічні форуми тощо)

обговорення, а також проведення різноманітних консультацій, веб-конференцій, обговорень тощо. Консультації із зовнішніми зацікавленими сторонами дають місцевій владі можливість публічно продемонструвати готовність до діалогу з громадськістю та визначити найбільш ефективні шляхи проведення консультацій;

6. ***Внесення змін, поправок і подання остаточної версії екологічної політики встановленим порядком вищому керівництву для ознайомлення та ухвали рішення про її прийняття***. Остаточна версія екологічної політики місцевого органу влади має бути належним чином документально оформлена, представлена у письмовому вигляді та ухвалена (підписана) встановленим порядком [5].

7. ***Оприлюднення екологічної політики.*** Широке обговорення у місцевих ЗМІ, на телебаченні, під час зустрічей із місцевими мешканцями. Отримання та моніторинг громадської підтримки.

8. ***Реалізація екологічної політики органом публічного управління***. Моніторинг проміжних та контрольних результатів. Внесення коректив. Періодичне звітування перед керівними органами та широкою місцевою громадськістю. Серед об'єктивних чинників, які стимулюють перегляд екологічної політики, можна виділити такі: зміни нормативно-правового поля в державі, досягнення (втрата актуальності) поставлених цілей, зміна можливостей організації, нові пропозиції від зацікавлених сторін, серйозні обґрунтовані скарги від громадськості тощо.

Важливим елементом практичної реалізації екологічної політики на місцевому рівні є її інтегрування в уже наявну систему місцевого самоврядування. Це дасть можливість більш ефективно донести цілі та завдання екологічної політики до всіх ланок місцевої влади та створить умови, за яких вона буде розглядатися як невіддільний елемент життєдіяльності місцевої громади.

Висновки та подальші перспективи дослідження. Отже, у сучасних умовах глибоких ринкових перетворень та демократизації українського суспільства, екологічна політика публічних органів на місцях виступає важливою складовою частиною децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи в Україні. Ефективне розроблення та впровадження такої політики є невіддільним елементом сталого розвитку місцевих громад. Дотримання послідовності етапів процесу розроблення екологічної політики забезпечить її реалістичність, дієвість та ефективність і дасть змогу встановити правильні напрями (принципи) природоохоронної діяльності на місцях. Подальші кроки за цим напрямом вбачаються у вивченні й адаптації передового досвіду країн-членів ЄС щодо розроблення конкретних механізмів реалізації екологічної політики в сучасних українських соціально-економічних та суспільно-політичних реаліях.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Eco-management and Audit Scheme. Toolkit for Local Authorities. Prepared for the European Commission by Global to Local Ltd., 2004. P. 17–25.

2. EMAS and ISO 14001 : complementarities and differences. December 2011. First edition. URL: http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheets/EMASiso14001_high.pdf (дата звернення 26.05.2019).

3. Environmental Management Systems. A guidebook for Improving Energy and Environmental Performance in Local Government. Prepared Five Winds International, 2004. 245 p.

4. From ISO 14001 to EMAS : mind the gap How to implement EMAS where ISO 14001 already exists. Information about the European Eco-Management and Audit Scheme published by the Office of the German EMAS Advisory Board. URL: https://www.emas.de/fileadmin/user_upload/06_service/PDF-Dateien/UGA_Infosheet_From-ISO-14001-to-EMAS.pdf (дата звернення 27.05.2019).

5. Przewodnik wdrażania EMAS dla miast/gmin w Unii Europejskiej. Pierwsze kroki w procesie wdrażania EMAS / Na podstawie doświadczeń zdobytych przez 16 miast z Państw Członkowskich Unii Europejskiej (w tym z 8 Państw nowo przyjętych do Unii Europejskiej), 2004. P. 36–41.

6. Writing an environmental policy. URL: http://euronet.uwe.ac.uk/ emas/library/policy.htm (дата звернення 26.05.2019).

7. Про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення) : Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 24 листопада 2010 року. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. L 334. URL: https://www.old.minjust.gov.ua/file/33301.docx (дата звернення 26.05.2019).

8. Екологічна безпека територій : колективна монографія / Я.О. Адаменко, Л.М. Архипова, Я.Д. Гладун та ін.; за заг. ред. О.М. Адаменка. Івано-Франківськ: Голіней, 2014. 361 с.

9. Лотиш О. Стратегія муніципального екологічного менеджменту : сутність та чинники розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. Львів : НЛТУ України. 2010. Вип. 12. С. 86–90.

ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЇ НА ОСНОВІ СМАРТ-КРИТЕРІЇВ
INNOVATIVE DEVELOPMENT OF A TERRITORY BASED ON SMART-CRITERIA

УДК 005.591.6:005.591.46(045)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-26

Махначова Н.М.
к. екон. наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту
та адміністрування
Вінницький торговельно-економічний
інститут
Київського національного
торговельно-економічного університету

У статті теоретично обґрунтовано концептуалізацію становлення і розвитку нового типу суспільства – smart-суспільства, що розвивається в епоху інформаційної революції. Схарактеризовано сучасні світові тенденції розвитку місцевих громад. Визначено сутність концепції smart-міста та її ключові критерії.
Ключові слова: *місцевий розвиток, інновації, smart-критерії, децентралізація.*

В статье теоретически обосновано концептуализацию становления и развития нового типа общества – smart-общества, развивающегося в эпоху информационной революции. Охарактеризованы современные мировые тенденции развития местных общин. Определена сущность концепции smart-города и ее ключевые критерии.
Ключевые слова: *местное развитие, инновации, smart-критерии, децентрализация.*

The article theoretically substantiates the conceptualization of the formation and development of a new type of society – smart-society, which is developing in the era of the information revolution. The modern global development trends of local communities are characterized. The essence of the concept of smart-city and its key criteria are defined.
Key words: *local development, innovations, smart-criteria, decentralization.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасна модель публічно-управлінської інноваційної діяльності держави з формування спроможних територіальних громад в Україні, їх цілісної орієнтації щодо мережевого доступу до ресурсів та налагодження співробітництва імплементується з урахуванням чинної нормативно-правової бази. Концептуальні підходи, викладені у Європейській хартії місцевого самоврядування, гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень. Спроможна, «розумна» територіальна громада, за визначенням Інституту стандартів Великої Британії (British Standard Institution, BSI), розглядається як «ефективна інтеграція фізичних, цифрових та людських систем у штучно створеному середовищі для забезпечення громадянам стійкого та безнапасного майбутнього». У прогнозі Національної розвідувальної ради США щодо розвитку світу до 2035 р. зазначається висхідна роль саме місцевих органів влади в управлінні суспільними потребами в умовах глобальних економічних викликів. Органи місцевого самоврядування, наприклад у США, зосереджені передусім на розв'язанні питань щодо того, як чиста енергія може допомогти їм задовольнити різні енергетичні, економічні та екологічні цілі [1, с. 69]. Зростання економічної активності історично пов'язане зі збільшенням споживання електроенергії, оскільки чисельність населення зростає, відтак виробляється більше товарів і послуг. Економічний та досяжний потенціал визначається як економія енергії, якої можна досягнути відносно теоретичного максимуму, що розраховується як економічний і технічний потенціал підвищення енергоефективності із розширенням можливостей економії поведінки, операційної ефективності та повторного використання (Behavioral, Retro-Commissioning and Operational Savings, BROs) у житловому, комерційному, промисловому, військовому секторах, у водовідведенні, водостічних водах, сільському господарстві, видобуванні, вуличному освітленні, уряді, розподільчих мережах та поведінці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Одним із найбільш розроблених напрямів вітчизняних досліджень в інноваційній сфері є інноваційний розвиток держави, якому присвячено праці В. Гейця, Я. Жаліла, М. Гончарова, В. Семиноженка, Д. Табачника та інших. Водночас питання інноваційного розвитку регіонів та формування відповідної регіональної політики лише протягом останніх років почали знаходити своє відбиття у наукових працях, що зумовлено новими тенденціями регіонального розвитку у світі, поглибленням процесів децентралізації та стрімкими зрушеннями в інноваційній сфері. Серед досліджень з питань інноваційного розвитку регіонів, становлення регіональних інноваційних систем слід виділити роботи С. Архієреєва, П. Бєлєнького, П. Бубенка, І. Гагауз, А. Кузнєцова, В. Соловйова, Д. Стеченка, В. Феєра. Але сьогодні ні вітчизняна, ні закордонна теорія ще не дає достатніх відповідей щодо конкретних інструментів інноваційного розвитку території та відповідної державної та регіональної політики.

Метою статті є теоретичне дослідження інноваційного розвитку території на основі smart-критеріїв, аналіз світових тенденцій місцевого розвитку та формування практичних рекомендацій реалізації smart-міста в населених пунктах.

Виклад основного матеріалу. За останні 50 років у розвинутих країнах світу відбулися

суттєві зміни в практиці планування розвитку територіальних громад (місцевого розвитку), і ці зміни стосуються трьох напрямів:

1. Змінилися рівні відповідальності влади за здійснення планування розвитку територій. Територіальні громади взяли практично всю відповідальність на себе за місцеву ситуацію, за рівень якості праці, навчання, відпочинку та життя у громаді.

2. Змінилася методологія здійснення процесу управління місцевим розвитком. Уся діяльність громад підпорядкована стратегії, яка створюється і виконується громадою і яка реалізується через проектну діяльність, підпорядковану стратегії.

3. Відбулася зміна суб'єкта управління. Міста через партнерство та міжмуніципальне співробітництво почали самостійно розширювати простір свого впливу в регіоні, створюючи місцеві чинники конкурентних переваг, формуючи спільні проекти для зростання конкурентоспроможності (транспортні коридори, індустріальні парки, кластери, тощо) [2, с. 136].

У таких умовах місцева влада повинна глибоко розуміти особливості динаміки місцевого економічного розвитку, володіти необхідними знаннями, інформацією, навичками та досвідом, щоб забезпечити більшу конкурентоспроможність своїх громад у складному світі нових реалій. Вони не можуть сьогодні чекати рішень «згори», а повинні самостійно розв'язувати свої питання місцевого розвитку – створення нових робочих місць, збільшення зайнятості населення, залучення інвестицій, зростання доходів місцевих бюджетів, покращення якості життя, розвиток упорядкування та інфраструктури.

Ті міста та нації, які йдуть у ногу з викликами глобального світу, подібні до «<…> плавця, що рухається в напрямку течії », – вони отримують високі результати без зайвих зусиль. Ті громади, які ігнорують світові тенденції глобалізації – за великих зусиллях отримують мізерні результати, відстають від інших і мають шанси залишитися далеко позаду [3].

Уміння правильно ставити перед собою цілі – важлива навичка, яка необхідна кожному. Він дозволяє зосереджуватися на результаті, конкретно планувати його досягнення. Тому, на нашу думку, незалежно від ресурсного потенціалу громади, за великого бажання, можна змінити життя на краще, реалізувати проекти, завдяки яким зросте добробут громади та регіону загалом, звісно, за сприяння місцевої влади та успішно мобілізованої громади [4].

Критерії SMART – мнемонічна абревіатура, використовувана для визначення цілей і постановки завдань. Вперше термін був вжитий в 1965 р. в роботі П. Мейєра, який вивчав проблематику ефективного менеджменту [1, с. 70].

SMART – відома та ефективна технологія постановки та формулювання цілей. Акронім SMART означає розумна ціль і об'єднує великі літери від англійських слів, що позначають, якою має бути справжня мета:

– Specific (конкретність);
– Measurable (вимірність);
– Attainable (досяжність);
– Relevant (релевантність);
– Time-bounded (визначеність в часі) [5].

Smart-інновації породжують нову парадигму розвитку суспільства, яка вважається найважливішим чинником становлення smart-суспільства. Не випадково це зростання зафіксоване у документі «Європа – 2020 : Стратегія розумного стійкого та інклюзивного розвитку» (Smart growth) – стратегія, що включає розвиток економіки, що базується на знаннях та інноваціях, та сприяє стійкому розвитку (Sustainable growth), більш ефективному використанню ресурсів, що включає інклюзивне зростання (Inclusive growth) та укріплення високої зайнятості населення, що загалом сприяє розвитку інтернет-економіки [6].

Ключовою у властивості «SMART» є здатність взаємодіяти з навколишнім середовищем. Не випадково передові країни вже давно сформували концепції (парадигми, теорії) розвитку smart-суспільства, а саме – розумного суспільства, розумного уряду, розумної освіти, розумного міста, що пов'язано з формуванням «економіки знань». Smart – це властивість об'єкта, що характеризує інтеграцію у даному об'єкті елементів, раніше не поєднуваних, які здійснюються з допомогою використання мережі Інтернет. Наприклад: Smart-TV, Smart-Home, Smart-Phone, Smart-технології, що загалом призводить до розширення трудової мобільності: в освіті, в публічній службі та в багатьох інших сферах зайнятості.

Закордонні вчені вважають, що розвиток таких галузей, як Smart-транспорт, Smart-охорона здоров'я, Smart-енергетика, Smart-суспільство призведе до появи Smart-світу, детермінованого цифровими технологіями. Останнім часом стали виникати світові тренди у розвитку Smart: Smart-міста; Smart-країни; Smart-мобільності; Smart-екології; Smart-освіта; Smart-життя. Сучасна концепція Smart-уряду (Smart Government) базується на найновішій платформі «Smart Networks». Платформа Smart networks («розумних мереж») передбачає використання комунікаційних мереж для управління системами різної природи.

Таблиця 1

Перелік е-послуг для громадян, запропонованих Вінницькою міською радою

Управління містом	Є онлайн доступ до документів міськради (рішення, розпорядження і, що важливо, проекти рішень). Через кабінет на сайті можна записатися на прийом до керівників департаментів і служб Вінницької міськради, також можна залишити їм електронне звернення.
Електронна демократія	Сервіс електронних петицій. Вінниця першою в Україні отримала безкоштовно, завдяки грантовим коштам фонду «Східна Європа» можливість створення електронних петицій. Потім до системи приєдналися приблизно 40 інших міст. Для співпраці з громадськими організаціями створено окремий сайт. Також на сайті мерії городянам доступний «Бюджет громадських ініціатив», який дає можливість кожному висунути соціально корисну ідею і шанс отримати грант на реалізацію ідеї.
Адміністративні послуги	Центральний «Прозорий офіс» – центр надання послуг Вінницької міськради – розташований на першому поверсі мерії та спланований в форматі open space (ще три офіси розміщені в різних зручних частинах міста). Стіни кабінетів, в яких ведуть прийом чиновники та заступники мера, дійсно прозорі, що мінімізує ризик корупції та підвищує довіру городян. Сьогодні тут надається понад 600 послуг населенню та бізнесу, ведуться прийоми городян, приймаються електронні та письмові звернення, надаються відповіді відповідно до чинного законодавства.
Комунальні послуги	Всі послуги відбиваються в «Єдиній квитанції», оплатити їх можна через сайт мерії. Створена диспетчерська «Цілодобова варта», яка приймає звернення городян з усіх питань комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, транспорту – всього 42 послуги.
Безпечні вулиці	Для забезпечення безпеки городян на вулицях Вінниці встановлено приблизно 70 відеокамер, інформація з яких надходить на сервери міськради та в центр МВС.
Транспорт	Рух транспорту відбувається чітко за графіком, при чому з розкладом можна ознайомитися на зупинках, а також на сайті. 70% перевезень у Вінниці реалізує одна муніципальна транспортна компанія. Транспортний парк Вінниці – найбільший в Україні: 99 трамваїв, 58 автобусів, 167 тролейбусів. Їх обладнали електронною системою оплати проїзду, що дає змогу створити інформаційну систему обліку поїздок і отримувати прибуток в бюджет міста.
Медицина без черг	У Вінниці вже почали реалізовувати такі рішення як «Електронна картка пацієнта». Історія хвороби, обстежень вінничан зберігається в електронному вигляді, і вони можуть звертатися в лікарню без «стосів паперів» і отримувати лікування. В «Персональному кабінеті пацієнта» онлайн доступна вся інформація з електронної карти, для чого вводяться логін і пароль, доступна і верифікація через українські банки з допомогою сервісу BankID. Звідси можна самостійно записатися на прийом до потрібного лікаря, побачивши графік його зайнятості та вибравши зручний час.
Освіта	У Вінниці давно доступний електронний запис в дитячий садок (більше не потрібно стояти в чергах до завідувача, дзвонити та дізнаватися – все відбувається онлайн). Досить вибрати дитсадок, заповнити форму – і реєстрація здійснюється автоматично. Під час появи вільного місця батькам висилається лист на e-mail. Міськрадою запущена «Студентська програма StartUp», що дозволяє талановитій молоді пройти стажування в різних підрозділах міста, реалізувати свої ідеї, отримати першу роботу.
Розвиток IT-сфери	IHub Вінниця – вдалий приклад розвитку підприємництва за підтримки міської влади. Ідея створити iHub за прикладом Київського народилася у колишнього директора департаменту IT Вінницької міськради Олександра Риженко у 2014 році. За розвиток Вінницького iHub відповідає регіональний директор БФ «Seed Forum Україна» Руслан Бурлаченко. Раніше він працював над проектами «електронного міста» у Вінницькій міськраді та запропонував підтримати молодь у прагненні створювати стартапи в рідному місті. Міськрада виділила приміщення в оренду на 10 років за 1 грн, а БФ «Seed Forum Україна» зробив ремонт, завіз обладнання та організував за кошти гранту Норвегії центр підтримки інновацій та підприємництва. Тут як в коворкінгу працюють і навчаються IT-фахівці, проводяться освітні та нетворкінгові заходи для IT-стартапів. За 6 місяців роботи iHub Вінниця провів понад 65 заходів, курси програмування, курси англійської мови, провів конкурси.

Розумна мережа виражається через три складники розвитку Інтернет:

1) міжмашинна взаємодія (M2M), тобто технології, що дозволяють машинам обмінюватися інформацією між собою або ж передавати її одностороннім порядком;

2) хмарні обчислення (CC);

3) аналіз великих даних (Big Data) [3].

Smart-економіка – це економіка, що базується на комплексній модернізації та інноваційному розвитку всіх секторів на основі технологій нового покоління, що забезпечують високу додану вартість, енергоефективність, формування якісного навколишнього середовища і соціальну стабільність. Smart-економіка базується на високих, у тому числі енергоощадних технологіях та екологічній інфраструктурі. У «мережевій» економіці формується нова якість послуг: їх генерують самі користувачі, громадяни смарт-суспільства, що взаємодіють з органами публічного управління та приватним бізнесом не за вертикальними, а за горизонтальними зв'язками. Водночас передбачається «fifth level service» така ситуація, коли сама послуга «знаходить» клієнта, а не навпаки.

Відповідно, smart-держава повинна формувати smart-громадян (розумних), які є високоосвіченими, так які використовують сучасні технології, вміють працювати в команді та беруть участь в управлінні.

В ЄС створено Європейську раду з FTTH (FTTH Council Europe) – галузеву організацію, завдання якої полягає в прискоренні розвитку мереж високошвидкісного доступу до Інтернету на базі волоконної оптики та надання їх для побутових потреб і бізнесу. Пропагування цієї технології зумовлено тим, що вона дає змогу розгорнути низку нових сервісів, які підвищують якість життя, сприяють поліпшенню екології та посилюють економічну конкуренцію.

У 2012 р. Smart-група Європейської ради з FTTH розробила «Путівник по smart-місту», у якому оцінювати місто запропоновано за smart-критеріями: smart-економіка, smart-енергетика, smart-мобільність, smart-життя, IT-економіка, smart-екологія, smart-врядування, smart-суспільство, якість життя. Але Європейська рада з FTTH також затвердила три основні умови, які у разі відсутності цих критеріїв дають змогу називати місто «smart»: міцний та надійний зв'язок, краще на основі волоконної оптики; урядова підтримка нових технологій; використання енергії з відновлюваних джерел [7].

Ідея smart-міста ґрунтується на принципі функціонування розумного організму. «Smart-міста подібні до живого організму, який може адаптуватися до різних ситуацій. Мережі FTTH – це нервова система міста, яка поєднує всі елементи та в якій обмін інформацією відбувається зі швидкістю світла». В Україні термін «smart-місто» також набув популярності. Щорічно в Києві проходять міжнародні спеціалізовані форуми Smart City та виставки під однойменною назвою (наприклад, Kyiv Smart City Forum 2018). У рамках форуму було розглянуто нові підходи до містобудування, безпеки, екології, житлової та транспортній інфраструктурі, соціальної сфери. На виставці були представлені новітні технології інтелектуального будівництва, провідні світові технології, обладнання та рішення в контексті всього міста.

Такі заходи (форуми, конференції) в Україні надають можливість містам-партнерам обмінюватися досвідом та практиками із фокусом на соціальний та екологічний капітал. Як приклад використання сучасних технологій на користь жителів міста можна навести Вінницьку міську раду, що впровадила низку технологій Microsoft для ефективної взаємодії з мешканцями міста. Для громадян пропонується (див. табл. 1).

Отже, міста майбутнього мають бути не лише високотехнологічними, а й зручними для життя – з середньою щільністю населення, місцями для прогулянок, велосипедними доріжками, зеленими зонами. Крім того, важливий і соціальний аспект – мешканці міста повинні думати, як змінити на краще своє місто, що хочуть тут бачити місцеві жителі, як покращити стандарти життя та довкілля, бути залученим у прийнятті важливих для міста рішень.

Висновки та перспективи подальших розвідок. З огляду на вищевикладене можна зробити такі висновки.

1. Об'єктивно зумовленою є необхідність децентралізації функцій і повноважень, ресурсів та відповідальності держави щодо підтримки інноваційної діяльності в Україні. Визначено сутність концепції smart-міста та її ключові критерії, а також приклади успішного впровадження. Отже, можна забезпечити формування повноцінних територіальних інноваційних систем.

2. На сучасному етапі одними із пріоритетних завдань держави щодо інноваційного розвитку територій є завдання формування адекватної сучасним територіальним запитам нормативно-правової бази, забезпечення її безумовного виконання, створення на території України об'єктів інноваційної інфраструктури та підготовка фахівців-технологів у сфері інноваційного розвитку.

3. Закордонний досвід свідчить про ексклюзивність стратегій інноваційного розвитку територій та підходів до їх реалізації, однак всі починали з налагодження контактів і взаємодії між регіональними інноваційними суб'єктами та розбудови інфраструктури. Наступним кроком було формування інноваційного типу мислення у населення та інноваційної культури, а потім реалізація міжрегіональних проектів та встановлення міжнародних контактів. Новітні світові тенденції засвідчують актуалізацію питання підтримки розвитку людського капіталу як головного джерела інноваційного розвитку територій, що має бути враховано під час формування територіальної інноваційної політики в Україні.

Оскільки інноваційний розвиток території підсилюється відповідною державною політикою, подальші розвідки у цьому напрямі мають стосуватися сфери формування і використання інноваційного потенціалу регіонів. Актуальними також є дослідження форм і методів вдосконалення взаємовідносин щодо підтримки інноваційної діяльності, інноваційного потенціалу територій та інновацій у системі регіонального управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Жукович І.А. Smart-міста як новий об'єкт статистичних досліджень : деякі концептуальні аспекти. *Статистика України*. 2014. № 2. С. 69–79.

2. Інноваційна Україна 2020 : національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця та ін.: НАН України. Київ, 2015. 336 с.

3. Інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні: зб. аналіт. доп. / М.А. Ожеван, С.Л. Гнатюк, Т.О. Ісакова; за заг. ред. Д.В. Дубова. Київ : НІСД, 2011. 96 с. URL: http://www.niss.gov.ua.

4. Махначова Н.М. Соціальна мобілізація та ресурсний потенціал громади. *Ефективна економіка*. 2016. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5175

5. Smart-технології в Україні і світі. URL: http:// molodi.in.ua/smart-tehnolohiji/.

6. Тихомирова Н.В. Глобальная стратегия развития smart-общества. МЭСИ на пути к smart-университету. URL: http://smartmesi.blogspot.com/2012/03smart-smart.htm.

7. Мустафін М. Фінансування інноваційної діяльності у розвинутих країнах. *Українське агентство фінансового розвитку*. URL: http://www.ufin.com.ua.

ІННОВАЦІЙНІ ФОРМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОБ'ЄДНАНЬ ТА МІСЦЕВИХ ГРОМАД: «ПОСЕЛЕННЯ МАЙБУТНЬОГО»

INNOVATIVE FORMS OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL ASSOCIATIONS AND LOCAL COMMUNITIES: "LOCATION OF FUTURE"

УДК 352.07:33.012.35
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-27

Павлюк В.В.
к. наук з держ. упр., доцент,
доцент кафедри менеджменту
Національний університет державної фіскальної служби України

У статті зроблено огляд поточного стану реформи місцевого самоврядування в Україні, а саме процес об'єднання територіальних громад. Визначено основні напрями та перспективні вектори регіонального розвитку. Розглянуто можливі моделі інвестиційної підтримки та інноваційного супроводу реформи місцевого самоврядування, а також нові форми соціально-економічного розвитку новостворених адміністративно-територіальних одиниць.
Ключові слова: *реформа місцевого самоврядування, інноваційний розвиток регіонів, стале зростання, громади майбутнього.*

В статье сделан обзор текущего состояния реформы местного самоуправления в Украине, а именно процесс объединения территориальных общин. Определены основные направления и перспективные векторы регионального развития. Рассмотрены возможные модели инвестиционной поддержки и инновационного сопровождения реформы местного самоуправления, а также новые формы социально-экономического развития реорганизованных административно-территориальных единиц.
Ключевые слова: *реформа местного самоуправления, инновационное развитие регионов, устойчивое развитие, громады будущего.*

The article provides an overview of the current state of the reform of local self-government in Ukraine, namely the process of unification of territorial communities. The main directions and perspective vectors of regional development are determined. The possible models of investment support and innovation support of local government reform, as well as new forms of socio-economic development of reorganized administrative-territorial units are considered.
Key words: *local government reform, regional innovation development, sustainable development, communities of the future.*

Постановка проблеми. За даними Уряду, економіка України у 2018 році у порівнянні з 2017 роком зросла на 3,3%, що відповідає прогнозним параметрам і загальним орієнтирам розвитку України. Як свідчать дані Державної служби статистики України, номінальний ВВП становив 3,5 трлн грн, а у перерахунку на душу населення – 84 190 грн. З огляду на динаміку змін ВВП можна зазначити, що економіка України зростає понад 12 кварталів поспіль. Так, зростання реального ВВП у четвертому кварталі 2018 року становило 3,5% у порівнянні з останнім кварталом 2017 року [1].

За даними Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, економічне зростання у 2018 році підтримувалося внутрішнім попитом – інвестиційним та споживчим на фоні щодо сприятливої зовнішньої кон'юнктури [2]. А вже за даними Національного банку України, у 2018 році зростання ВВП підтримувалося сільським господарством та секторами, орієнтованими на внутрішній попит. Основне зростання продемонстрували галузі, що розташовані в сільській місцевості або розташовані навколо великих та середніх міст різних регіонів України. Тому, стратегічно важливим стає сталий розвиток регіонів, що ґрунтується на інноваційних засадах, ефективному місцевому самоврядуванні та продовження процесів об'єднання та співпраці територіальних громад і реалізації громадських ініціатив.

В Україні вже напрацьовано достатньо потужний досвід укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що дозволило акумулювати місцеві бюджети та розпочати дієві інфраструктурні зрушення. Сучасні практики свідчать про реальні досягнення в об'єднаних територіальних громадах, починаючи з потужного використання спільної інфраструктури (Центри надання адміністративних послуг, школи, лікарні, промислові та сільськогосподарські підприємства, транспортна інфраструктура та так далі) і завершуючи модернізацією мереж водопостачання та водовідведення, реалізацією проектів щодо енергоощадження та створення нових малих підприємств, фермерських господарств, що застосовують сучасні технології та диверсифікують економіку регіону.

Зараз настає другий етап, коли в регіони «має прийти» інновація через технології та, насамперед, через нові організаційні форми спільного проживання громадян на певній території. Децентралізація в забезпеченні розвитку регіонів відкриває нові можливості та отримує «бюджетний потенціал» нового рівня. Місцеве самоврядування безпосередньо наближене до проблем конкретної місцевості та населення (громади), що на ній мешкає. Європейська практика переконує в тому, що такі умови для економічного розвитку може створити саме децентралізована модель держави, розвиток місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізуючи процеси децентралізації влади в Україні доцільно звернутися до досвіду інших країн. Є сенс дослідити, як децентралізація проводилася в інших країнах, яким був шлях та терміни її впровадження. Зокрема, Швеція витратила на це 20 років, а Польща, досвід якої нам більш близький, – 12 років.

Одним з найцікавіших, на наш погляд, є дослідження Кеннет Дейві «Децентралізація в країнах ЦСЄ: перешкоди та можливості» [3], у якому аналізується досвід Болгарії, Польщі, Угорщини, Словаччина та Чехії. Децентралізація – це тривалий та складний процес. Тому впроваджуючи реформу в Україні, ми повинні розуміти, що навіть тоді, коли ухвалений комплексний пакет реформ, як в Угорщині у 1990-1991 роках, можуть виникнути оперативні проблеми, які не піддаються вирішенню. Зміна Уряду може зупинити процес, як у Польщі в 1993 році або перемістити його в помилковий напрям, як у Словаччині наступного року. Польський досвід також демонструє, що якщо реформатори мають чітку програму і стійку рішучість, можливість рухатися вперед відбувається рано чи пізно. В дослідженні узагальнюються питання щодо ключових компонентів програми децентралізації, труднощів пов'язаних з кожним цих компонентів. А також опрацьовуються основні джерела опору реформам та чинники, які створюють сприятливі можливості для децентралізації.

Дослідження автора даної статті стосується розвитку громад у сільській місцевості, тому для нього представляють інтерес пропозиції щодо інвестиційного розвитку в будівництві промислових і цивільних об'єктів в сільській місцевості України з урахуванням досвіду розвитку сільської місцевості в інших країнах.

Автори дослідження «Розвиток інвестицій будівництва в сільській місцевості», І. Ажаман та Н. Петрищенко [4] стверджують, що під час інвестування в розвиток сільської забудови слід дотримуватися таких принципів: вільний вибір інвестором напрямів і обсягів інвестицій; добровільні інвестиції; цілеспрямованість інвестицій; прозорість процесу використання інвестицій під час реалізації будівельних проектів; інформаційна цінність; незалежність і відповідальність. З огляду на основні напрями розвитку соціальної сфери села, які визначаються державою, і поточний стан інвестицій в цивільне будівництво в сільській місцевості, слід підвищити права та обов'язки місцевих органів влади та самоврядування.

Дослідження Жана-Поля Фаге «Децентралізація та управління» [5] розглядає вплив децентралізації на управління, зокрема, як вона може посилити політичну конкуренцію, підвищити підзвітність суспільства, зменшити політичну нестабільність і накласти сумісні зі стимулами обмеження на державну владу, але також поставити під загрозу фінансову стійкість. Нам близькі подібні побоювання, оскільки в Україні також внаслідок децентралізації, частина громад може опинитися в скрутному становищі, натомість частина отримає переваги від децентралізації. Ситуація на місцевому рівні може прийняти таку форму: бідні громади змушені економити ресурси, зменшувати соціальну інфраструктуру та якість надання послуг, та покладатися на державну підтримку. Швидке збільшення кількості ОТГ в Україні без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури може знизити мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку.

У нинішніх умовах на перший план повинні виходити питання економічної солідарності, яка являє собою набір теорій і практик, які породжують етичні економічні відносини та нові можливості для розвитку демократичної громади, яка трансформується. В дослідженні «Економіка солідарності та розвиток громад: нові випадки в трьох містах Массачусетсу» [6], обговорюються можливості та проблеми для проектів «економіки солідарності» за погодженням різних цінностей і політики, проблеми доступу до стартового капіталу і фінансуванню будівництва. Автори пропонують траєкторії «розширення», де місцеві та регіональні зусилля можуть бути частиною стратегії глибших політико-економічних перетворень. Зазначені ідеї продовжуються в дослідженні Ісидор Валліманн [7]. Дослідниця розглядає, як місцеве населення може досягти певних цілей та задовольнити певні потреби, використовуючи методи, характерні для «економіки солідарності», і, у такий спосіб створити власний соціальний та економічний простір. Передбачається, що в цьому самоврядному просторі може бути прокладений шлях для необхідного переходу до місцевої, соціальної та екологічної стійкості, що є співзвучним з проектом «громад майбутнього». І підводить нас також до виявлення потреби у децентралізованому, раціональному управлінні природними ресурсами.

Практика подібного підходу описується в дослідженнях [8-10] та призводить нас до розуміння необхідності узгодження соціальних та екологічних цілей.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Процес створення об'єднаних громад та співпраця між ними

в Україні є незворотними. Тому, з урахуванням передового досвіду інших країн, перед нами постає питання реального забезпечення сталого розвитку, коли регіони зростають не лише економічно, а й соціально, зберігаючи та оновлюючи за такої умови навколишнє середовище.

Сьогодні вдала реалізація реформи місцевого самоврядування забезпечується на жаль не науковою спільнотою та фундаментальною наукою, а ґрунтується на засадах громадських ініціатив, долучення до державного управління технократів та представників топменеджменту з бізнесу, які орієнтовані на процеси, системний підхід і не долучені до корупційних складників функціонування держави. Отже, для науки залишається широке коло діяльності щодо пошуку підходів до розв'язання проблемних організаційних питань у створенні та діяльності об'єднаних територіальних громад, розробці моделей інноваційного розвитку регіонів на всіх рівнях, від первинного до найвищого, а також пошуку форм і інструментів оптимізації процесів ефективного самоврядування.

Метою статті є розгляд та висвітлення вдалих практик місцевого врядування на прикладі створення і перших років функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні, а також пошук оптимальних моделей регіонального розвитку і дієвих форм сталого зростання територій.

Виклад основного матеріалу. В Україні, станом на 10 травня 2019 року, вже створено майже 900 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). З них в 66 територіальних громадах відбудуться перші місцеві вибори 30 червня, ще 25 очікують на рішення ЦВК – дані Моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування. Процес об'єднання громад рухається. Вже 33 міста обласного значення приєднують до себе громади. П'ятірка регіонів-лідерів у реалізації завдань децентралізації залишається незмінною. Житомирська, Чернігівська, Запорізька, Дніпропетровська, Хмельницька області продовжують очолювати рейтинг областей щодо формування спроможних громад [11].

Історії про те, як децентралізація впливає на життя громад, вже зафіксовані в «Книзі успіхів» [12], що демонструє здобутки трансформованих адміністративно-територіальних одиниць шляхом збільшення фінансування та нових форм функціонування. Органи місцевого самоврядування успішно використовують нові можливості для розвитку громад і впроваджують новації, спрямовані на підвищення якості життя громадян. По-перше, громади самостійно, без вказівок «зверху» вирішують, які проблеми слід розв'язати першочергово. По-друге, вони не просто витрачають кошти на сьогоденні потреби, а інвестують їх у своє майбутнє. Саме такий підхід дозволить громадам надалі бути спроможними забезпечувати належну якість послуг для жителів у всіх сферах, розбудовувати місцеву економіку, створювати сучасне, дійсно сприятливе для життя середовище.

Звернення автора статті до Київської Обласної Державної Адміністрації дозволило отримати комплексну інформацію щодо процесів трансформацій системи місцевого самоврядування і відібрати показові приклади об'єднання громад та їх здобутків, що вдалося отримати за останні декілька років. Отже, упродовж 2015-2018 років відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в області утворено 16 об'єднаних територіальних громад, у тому числі шляхом приєднання до міста обласного значення у 2018 році в Київській області утворено 3 об'єднані територіальні громади, 23 грудня 2018 року відбулися перші місцеві вибори в 4 ОТГ.

Частка населення ОТГ до загальної чисельності населення області – 13,83%. Частка площі ОТГ до загальної площі області – 14,10%. Кількість районів, де створено ОТГ – 9. Кількість районів, де не створено ОТГ – 16.

Станом на 01 січня 2019 року в Київській області повноцінно функціонують 16 ОТГ, які користуються перевагами переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом України. Середній показник темпів зростання надходжень податків і зборів до загального фонду місцевих бюджетів (у порівнянні з 2017 роком) – 129,6%. У загальному рейтингу областей України щодо формування ОТГ Київська область на 22 місці.

Поруч зі здобутками, у процесі дослідження, визначено ключові перешкоди впровадження реформи:

– потребує значного покращення співпраця та взаєморозуміння з керівництвом Київської ОДА та Київської облради щодо процесу створення спроможних об'єднаних територіальних громад у Київській області;

– значний вплив політичних центрів різного рівня;

– опір з боку окремих районних рад та РДА, сільських голів та депутатів;

– залежність сільських голів від місцевих «латифундистів».

Нині можна побачити результати роботи в секторальній децентралізації, як змінюються сервіси, як збільшуються повноваження об'єднаних територіальних громад, як місцеве

самоврядування приходить до середньострокового планування. Тобто можна констатувати, що змінюється сама система менеджменту на місцях. Проте залишаються не врегульованими питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами. В новоутворених ОТГ бракує кваліфікованих робочих кадрів, спостерігається недостатня готовність службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій.

Майже вся мапа України охоплена трендом укрупнення громад і децентралізацією влади як загальнодержавним вектором розвитку країни та регіонів. Основні ознаки цього процесу – збільшення місцевих бюджетів, прискорення прийняття рішень щодо усунення нагальних проблем, пріоритети в напрямі енергоощадження, оновлення матеріальної бази, розвитку інфраструктури територіальних громад.

Виникає питання – що далі? Відповідь на яке – наступний етап реформи та формування сталих традицій. Суспільство загалом та, особливо, його активна частина дуже швидко розуміє, що в регіонах з'являються перспективи розвитку економіки, соціальної сфери та похідних від цього процесів. Фінансовий ресурс, що з'являється на місцях потребує оптимального, тобто раціонального та ефективного використання.

Моделі регіонального розвитку на основі цього підходу використовують параметри природно-територіального та господарського розвитку регіонів.

Інноваційно-інвестиційні моделі головним джерелом довготривалого економічного зростання визначають наукові здобутки та їх технологічне застосування. Впровадження інновацій підвищує конкурентоспроможність економіки регіону, гарантує їй економічну безпеку. Інвестиційна привабливість регіону визначається рівнем науково-технічного потенціалу і впровадженням науково-дослідних розробок.

Організація кластерної моделі регіонального розвитку відбувається на основі кластерів, які є специфічними об'єднаннями некорпоративного типу, розташованими в безпосередній близькості від кінцевих виробників, постачальників (ресурсів, сировини, напівфабрикатів, комплектуючих та послуг), дослідних лабораторій, навчальних та інших установ у певній галузі економіки (або суміжних галузях), діяльність яких може та має надати нові можливості для розвитку просторових економік регіонів на основі принципів та завдань їх створення. Такі моделі передбачають технологічне об'єднання самодостатніх кооперованих підприємницьких структур, сформованих на основі поділу праці та спеціалізації, у територіальні виробничі системи для організації виробництва певних видів кінцевої продукції, надання послуг чи виконання робіт у межах певних територій [12].

Для розв'язання завдань соціально-економічного розвитку окремих територій, усунення розбіжностей у фактичному розвитку регіонів, покращення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування необхідно:

– стимулювати збільшення власної дохідної бази місцевих бюджетів, розробити прозорий механізм, який буде забезпечувати компенсацію втрат власних доходів місцевих бюджетів на фінансування делегованих повноважень;

– збільшити частку цільового фінансування;

– створити об'єктивний механізм встановлення обсягів субвенцій місцевим бюджетам із державного бюджету;

– здійснювати надання інвестиційних субвенцій через конкурсний відбір проектів;

– запровадити у вітчизняну практику такий фінансовий інструмент стимулювання, як угоди регіонального розвитку [13].

Тому водночас в регіонах з'являються капітал, технології та нові (інноваційні) форми функціонування громад. Проект, що пропонується в рамках дослідження відповідає всім цим ознакам.

Проект «Громади майбутнього», до якого долучений автор статті, спрямований на реалізацію людських потреб у створенні та облаштуванні власного життєвого простору та самореалізації.

Мета проекту – реалізація моделі колективної самоорганізації населення, формування спільноти людей з активною громадянською позицією шляхом спільної побудови житла власними силами в межах соціального поселення.

Суб'єкти проекту (учасники) – малозабезпечені сім'ї, молоді подружжя, жителі гуртожитків, орендарі житла, внутрішньо переміщені особи, сім'ї воїнів, ветеранів та учасників військових дій, безквартирні сім'ї (таких сімей в Україні понад 5 млн); громадська ініціатива «Громади майбутнього» за підтримки промислових, будівельних, науково-виробничих, ветеранських, волонтерських, громадських та міжнародних організацій.

Ідея (модель) проекту – спільна побудова в сільській місцевості (поряд з населеними пунктами) власного житла разом з промислово-виробничим комплексом аграрного спрямування з використанням інноваційної, мало

коштовної, енергоощадної будівельної технології, з подальшим впровадженням автономної системи управління процесами життєзабезпечення поселення.

Ексклюзивність проекту – відбір учасників із попереднім виробничим навчанням, онлайн-управління та контроль процесів будівництва із соціально-психологічним супроводом комунікацій, взаємостосунків суб'єктів з метою побудови гармонізованої спільноти близьких за духом та світоглядом людей (за концепцією Patchwork).

Завдання проекту – впровадження сучасної моделі побудови життєвого простору відповідальними власниками, нових екологічних і технологічних стандартів життя в межах концепції «Розумного зростання» (Smart growth).

Земельна ділянка під реалізацію ініціативи розташована на околиці с. Городище Глибоцької сільради Бориспільського р-ну Київської обл., має статус приватної власності та цільове призначення під забудову. На території сусіднього селища Глибоке що поєднанні з селищем Городище одною селищною радою присутні об'єкти соціальної сфери.

Техніко-економічні показники проекту.

1) загальна площа під забудову: 9 га; 2) територія під житлову та адміністративну зони та побутові потреби населення: 4,5 га; 3) територія під промислову зону: 4,4 га; 4) загальна кількість житлових будинків: 101 шт.

Промислова зона:

1) загальна робоча площа теплиць: 3 450 м^2;

2) загальна площа складських приміщень: 11 500 м^2.

Житлова, адміністративна та побутова зона:

1) загальна кількість житлових будинків: 101 шт.;

2) загальна кількість житлової площі – 6 495,75 м^2;

3) загальна кількість паркомісць для легкового транспорту на території житлової зони: 90 місць;

4) загальна кількість адміністративних приміщень: 3 600 м^2 включають дошкільний заклад, центр первинної медичної допомоги, аптечний пункт, супермаркет, центр культурного розвитку, офісні приміщення, сервіс, охорона.

Матеріали, з яких будуть побудовані зовнішні стіни та дахи будинків та споруд, виготовлені з екологічно чистих матеріалів, які в усьому світі застосовуються для зберігання харчових продуктів з температурним режимом –60 ˚С +100 ˚С та мають санітарний допуск, включно до прямого контакту зі слизовою оболонкою людини. Зазначене вище вказує на екологічність та виняткову безпечність цих матеріалів для здоров'я людини.

Планується дві системи водопроводу: водопостачання питної якості, та пожежно-технічне (поливне) водопостачання. Каналізація роздільна – для «чорних» та «сірих» стоків. Крім того, передбачається система збору та доочистки дощових стоків для потреб санітарного водопостачання. Тип очищення та знезараження стоків – локальні блокові очисні системи повної біологічного очищення.

Кожен зі складників запропонованої громади сучасності ґрунтується на використанні сучасних технологій та уявляє собою інноваційну модель комфортного співіснування людей з максимальною незалежністю від зовнішніх впливів і мінімізацією вартості проживання в громаді. Водночас кожна людина має рівні можливості як участі в громадській діяльності так і комунікації з зовнішнім середовищем.

Крім того, прецедент створення запропонованої моделі громади дає імпульс розвитку селищної інфраструктури, збільшує чисельність вже наявної територіальної громади, що, зі свого боку, активізує діяльність ЦНАПів, створює підґрунтя для активізації підприємництва (збільшується кількість ФОПів та ТОВ), привертає увагу банківського сектору та дає змогу долучити в проект нові джерела фінансування.

Для можливості реалізації подібного проекту держава повинна зіграти ключову роль в підтримці створення місцевого потенціалу та подолання розриву в знаннях між виробниками інновацій та сільськими громадами користувачів, щоб полегшити місцеве освоєння зовнішніх технологічних рішень. Важливість державної координації та активного втручання в значну перетворюючу діяльність з технологічних змін підтверджується, наприклад, спільним підходом Китаю до успішної модернізації економічної структури його сільських провінцій, в результаті якого 800 мільйонів осіб були вирвані з бідності менш ніж за 40 років [15].

У зв'язку з розвитком інновацій, більш ніж будь-коли раніше, успішна трансформація сільських районів вимагає використання інноваційних рішень, спрямованих на розширення виробничої бази сільського господарства, від традиційних видів діяльності до більш продуктивних секторів, які дозволяють членам сільських громад підвищити рівень життя. В цьому проекті ми виходимо за рамки акценту на інновації як на одному з ключових чинників, що сприяють зростанню продуктивності, щоб розглянути питання про те, як інновації можуть відігравати важливу роль у вирішенні глобальних і соціальних проблем.

Впровадження проекту може бути досягнуто з допомогою процесу, який містить нові

інклюзивні підходи до інновацій, які дають більше можливостей членам громади брати активну участь у формуванні розв'язання проблем, з якими вони стикаються. Визнання того, що інновації – це не тільки високотехнологічні продукти та межі знань, є важливою основою для зміщення акценту на створення інноваційного потенціалу та стимулювання місцевих інновацій для розв'язання проблем, які характерні для місцевого контексту.

Сьогодні у світі зростає визнання необхідності стимулювання інновацій, орієнтованих на соціальну вигоду, сталий розвиток і суспільне благо.

Висновки. Отже, використаний в дослідженні підхід «від простого до складного» дозволив відстежити основні переваги реформи місцевого самоврядування на засадах укрупнення територіальних громад та інноваційних ініціатив мешканців та активних громадян ззовні.

Приклади з різних рівнів регіональної ієрархії (за місцем і статусом в системі адміністративно-територіального устрою України), від села до маленького міста районного значення, свідчать про наявність значного потенціалу в розвитку Київської області.

Запропонована модель громади майбутнього вміщує в собі похідні форми організації громад. Коли вже на основі наявних ОТГ з'являються нові типи соціального поселення разом з промислово-виробничим комплексом, що використовує інноваційні технології та оптимізує життєдіяльність спільноти.

Представлені нами практики та приклади реалізації успішних програм і проектів дозволяють стверджувати, наведений підхід до побудови громад нового типу можна екстраполювати на Київську область загалом та поширювати всією Україною.

Така модель призводить до фінансової незалежності більшості новостворених громад, підвищення ефективності місцевого самоврядування у поєднанні з соціально орієнтованою діяльністю підприємництва та державного управління, а також супроводжується екологічною відповідальністю агентів змін.

Це призведе до економічного зростання регіонів, покращення рівня та якості життя людей, гармонізації їхніх стосунків. Уважно переглядаючи запропоновану модель, можна сміливо стверджувати, що вона є дієвим інструментом реалізації всіх 17 цілей сталого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Економіка України в 2018 році зросла на 3,3%. *Держстат*. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ekonomika-ukrayini-v-2018-roci-zrosla-na-33-derzhstat (дата звернення: 02.04.2019).

2. Звіт про діяльність Міністерства економічного розвитку і торгівлі України за 2018 рік. URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=dddbc408-886f-4973-a944-b5e91386bb30 (дата звернення: 20.01.2019).

3. Davey K. Decentralization and Public Administration Reforms in Central and East European. URL: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/chapter1.pdf (дата звернення: 10.05.2019).

4. Azhaman I., Petryshchenko N. Development of construction investment the rural area. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2019. Vol. 5. № 2. URL: http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/index

5. Faguet Jean-Paul. Decentralization and Governance. *World Development*. 2014. Vol. 53. P. 2–13. URL: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002.

6. Loh P., Shear B. Solidarity economy and community development : emerging cases in three Massachusetts cities. *Community Development.* 2015. Vol. 46:3. P. 244–260. DOI: 10.1080/15575330.2015.1021362.

7. Wallimann I. Social and solidarity economy for sustainable development: its premises – and the Social Economy Basel example of practice. *International Review of Sociology*. 2014. Vol. 24:1, P. 48–58, DOI: 10.1080/03906701.2014.894345.

8. Nagothu Udaya Sekhar Decentralized Natural Resource Management: From State to Co-management in India. *Journal of Environmental Planning and Management.* 2000. Vol. 43:1. P. 123–138. DOI: 10.1080/09640560010793.

9. Stephen R. Kellert, Jai N. Mehta, Syma A. Ebbin, Laly L. Lichtenfeld Community Natural Resource Management: Promise, Rhetoric, and Reality. *Society & Natural Resources.* 2000. Vol. 13:8. P. 705–715. DOI: 10.1080/089419200750035575.

10. Вагонова О.Г., Прокопенко В.І., Яремчук І.О. Обґрунтування ефективності підприємницьких проектів використання природних ресурсів територіальної громади. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Вип. 9/2019. С. 82–88.

11. Майже 900 ОТГ вже створено в Україні, – оновлені дані Моніторингу децентралізації. URL: https://decentralization.gov.ua/news/11011 (дата звернення: 29.05.2019).

12. КНИГА УСПІХІВ. Короткі історії про те, як децентралізація впливає на життя громад. 2019. м. Київ. URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/library/knygauspihiv7.pdf дата звернення: 29.05.2019).

13. Томарева-Патлахова В.В. Моделі регіонального розвитку в контексті економічних реформ. *Держава та регіони*. 2013. №1. С. 76–80.

14. Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку : практика використання в Україні : монографія. Київ : «Центр учбової літератури», 2019. 224 с.

15. Baark E. The Chinese State and Its Role in Shaping China's Innovation System. *The Asian Developmental State*, edited by Y.W. Chu. New York : Palgrave Macmillan, 2016. P. 217–236.

СЕКЦІЯ 4
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

РЕАЛІЇ ПЕРЕРАХУНКУ ПЕНСІЙ ОСОБАМ НАЧАЛЬНИЦЬКОГО Й РЯДОВОГО СКЛАДУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У РЕГІОНАХ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ФАКТОР КОРУПЦІЇ ТА ВИСОКОГО РІВНЯ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ

REALIZATION OF THE PERCENTAGE OF PENSION BY STAFF AND LABOR COMPOSITION OF INTERNAL AFFAIRS IN THE REGIONS AS A DIFFERENT FACTOR OF CORRUPTION AND A HIGH LEVEL OF THE NON-GOVERNMENTAL ECONOMY

УДК 351.84
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-28

Бойко В.С.
науковець економічних досліджень,
викладач вищої категорії з
бухгалтерського обліку та аудиту
ВНЗ «Львівський кооперативний коледж
економіки і права»,
представник ЛОФ ВГО
«Народний антикорупційний нагляд»

У статті узагальнено та обґрунтовано на реальних фактах, на низці відомостей з офіційних документів, реалії перерахунку пенсій особам начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ в регіонах як визначальний чинник корупції та високого рівня тіньової економіки. Визначено можливий напрям подальших досліджень.
Ключові слова: *соціальний захист, пенсійна реформа, працівник міліції, пенсійне забезпечення, корупція.*

В статье обобщены и обоснованы на реальных фактах, на ряде сведений из официальных документов, реалии перерасчета пенсий лицам начальствующего и рядового состава органов внутренних дел в регионах как определяющий фактор коррупции и высокого уровня теневой экономики. Определено возможное направление дальнейших исследований.
Ключевые слова: *социальная защита, пенсионная реформа, работник милиции, пенсионное обеспечение, коррупция.*

The article summarizes and substantiates actual facts, according to a number of information on official documents, the realities of the calculation of pensions for the persons of the commanding and rank of the bodies of internal affairs in the regions as a determining factor of corruption and a high level of the shadow economy. The possible direction of further research is defined.
Key words: *social protection, pension reform, police officer, pension provision, corruption.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Інноваційна економіка, яка проголошена як стратегічний шлях розвитку України, взагалі не може бути реалізована в умовах наявності корупційних мереж. У політиці корупційні механізми перешкоджають розвитку демократії, дискредитуючи її. Політичні «витрати» проявляються в політичній нестабільності, неспроможності держави забезпечити нормальне – без зубожіння – життя людей, у загрозі демократії. У соціальному аспекті корупція підриває довіру до всіх гілок влади, владних структур та інститутів, партій, демократій загалом. Якщо людина уже не чекає справедливості від своєї держави, то вона перестає потребувати такої держави. Соціальний ефект корупції полягає також у невиправдано глибокій диференціації доходів, яка викликає дуже серйозне погіршення життя, соціальну напругу, оскільки в кінцевому результаті джерело корупції – у недоплаті основній масі працівників. У моральному аспекті суспільство деградує, оскільки відбувається дискредитація важливих для членів суспільства цінностей, мотивів, норм поведінки та підміна їх іншими, які опираються на корупційні відносини та руйнують особистість. За відсутності в суспільстві зрілих ідеологічних концепцій, в тому числі патріотичних, системи морального виховання, корупційні відносини відтворюються в кожному поколінні [1, с. 26].

Наявність тісного корупційного зв'язку між владою та бізнесом в Україні (на відміну від інших країн, де він менш помітний або має випадковий характер) перетворює корупцію на інституціональне явище. Стійкість корупційних зв'язків є визначальним чинником характеристики української дійсності та становить серйозну суспільну небезпеку, оскільки завдяки їй наявні суттєві корупційні тенета, які не просто отримують прибутки в результаті своєї протиправної діяльності, але й інвестують їх у розвиток самої корупції. Це перетворює корупцію на системний чинник української соціально-економічної моделі суспільства [1, с. 26].

Ми можемо апелювати на те, що корупція є наслідком кризи правової культури населення,

яка підсилюється економічною й політичною нестабільністю держави. Корупція як явище становить серйозну загрозу верховенству права, демократичному розвитку держави та посилює нестабільність у суспільстві, нівелює соціальну справедливість, гальмує проведення необхідних у країні реформ. Корупція руйнує належне державне управління, та є проблемою загальнонаціонального значення. Боротьба з корупцією потребує мобілізації всіх можливих ресурсів народу, в тому числі й правових.

Визначальним правилом побудови правової соціальної держави є забезпечення кожному громадянину гідного рівня життя.

Цей факт підтверджує актуальність теми дослідження та необхідність її проаналізувати та віднайти шляхи виходу з цієї межово-небезпечної ситуації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідники З.Г. Гонтар та Р.Л. Полюга вважають, що: «Україна змінилася після Євромайдану, проте не позбулася ознак «захопленої держави» (captured state), в якій ключові державні інституції контролює група чи кілька груп пов'язаних осіб, які отримують доступ до державних коштів та найбільших національних ресурсів. Запорука процвітання великої політичної корупції – безкарність високопосадовців. Водночас реальний ризик потрапити у в'язницю та втратити злочинно набуте майно – найдієвіша мотивація для чиновників не красти та не зловживати своїми обов'язками або зв'язками для особистого збагачення. Передумовою безкарності є колапс правоохоронної та судової системи, яка десятиліттями використовувалася вищою політичною елітою для покривання корупційних злочинів, а не їх розслідування. Одним з важливих кроків є відновити довіру людей до правоохоронної системи, повернути цінності честі та гідності працівників правоохоронного органу» [8, с. 6].

Відновити довіру людей до правоохоронної системи після останніх 5 років, буде дуже не просто, бо окремі посадові (службові) особи правоохоронної системи та інших гілок влади (законодавчої, судової та виконавчої) дискредитували різні гілки влади.

Однак питання визначення ролі реалій перерахунку пенсій особам начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ в регіонах залишається недостатньо розробленим, потребує низки уточнення відповідно до норм чинного законодавства України.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Нині є значна кількість наукових досліджень у сфері державного регулювання нарахування, перерахунку пенсій особам начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ в регіонах України.

Однак реальні факти за реальними обставинами не були досліджені. Не було привернуто увагу до визначального чинника корупції та високого рівня тіньової економіки по нарахуванню та перерахуванню пенсій різними гілками виконавчої влади, законодавчої та судової гілок влади. Тому дослідження в обраному напрямі набуває актуальності.

Мета статті – дослідити та проаналізувати норми Конституції України, низку законів України та з'ясувати реалії перерахунку пенсій особам начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ на прикладі Головного управління Міністерства справ України (далі – ГУ МВС України) у Львівській області, відповідача ГУ МВС України у Львівській області в особі Ліквідаційної комісії ГУ МВС України у Львівській області.

Виклад основного матеріалу. Є підстави вважати, що ГУ МВС України у Львівській області порушував, а тепер відповідач ГУ МВС України у Львівській області в особі Ліквідаційної комісії ГУМВС України у Львівській області порушує норми Конституції України, чинні закони України та ухиляється від добровільного перерахунку та виплати пенсії, включно й вірного нарахування пенсії.

Всі порушення зафіксовані за офіційними документами пенсіонера органів внутрішніх справ України (міліції), що перебуває на пенсійному обліку в Головному управлінні Пенсійного фонду у Львівській області та отримує довічну щомісячну пенсію за вислугу років, в порядку та на умовах Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» № 2262–XII (далі – Закон № 2262), що підтверджується пенсійним посвідченням № 2564615733.

Вислуга років на день звільнення у календарному обчисленні та для нарахування вихідної допомоги складає 24 роки 00 місяців 00 днів. Пенсію нараховано в сумі 2 444 грн 79 коп.

Він 30 грудня 2014 року наказом Головного управління Міністерства внутрішніх справ України у Львівській області від 26 грудня 2014 року № 672о/с був звільнений з органів внутрішніх справ за п. 64 «в» (через обмежений стан здоров'я), відповідно до «Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 року № 114 зі змінами, та є пенсіонером органів внутрішніх справ України (міліції), перебуває на пенсійному обліку в Головному управлінні Пенсійного фонду України у Львівській області.

Беручи до уваги, що громадянин України, корінний львів'янин, правоохоронник начальницького складу (непрацюючий пенсіонер МВС України), підполковник запасу МВС України, юрист, антикорупційний діяч, належить до категорій осіб, які потребують посиленого соціального захисту зі сторони держави, а відповідач ухиляється від добровільного нарахування та перерахунку пенсії, включно й нарахування пенсії у повному об'ємі відповідно до чинного законодавства України та її щомісячної виплати починаючи із 2015 року, та є державним органом, що унеможливлює спонукання Його до виконання законного рішення у будь-який інший спосіб, в цілях повного захисту власних прав було подано клопотання до суду, у разі задоволення адміністративного позову, скористатись своїм правом і встановити контроль за виконанням судового рішення.

На підставі списків уповноважені органи приготували довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсій за формою, яка визначена постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 року № 103.

Особам начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції) перерахунок пенсії здійснюється з урахуванням грошового забезпечення поліцейського за січень 2016 року, яке визначене відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988.

У своєму зверненні щодо пенсійної реформи до співвітчизників, прем'єр-міністр України Володимир Гройсман де-юре анонсував: «Хочу особисто розповісти про одну з найважливіших реформ останніх років – пенсійну. Вона торкнеться кожного: і того, хто вже перебуває на заслуженому відпочинку, і того, можливо, хто ще й не думає про нього.

Основна ідея запропонованої реформи – проста: якщо людина чесно працювала все життя, вона має гарантовано отримувати гідну пенсію. Водночас я глибоко переконаний, що людина праці не може отримувати таких же виплат, як і той, хто протягом життя не турбувався про забезпечення власної старості».

Де-факто нами засвідчено в низці офіційних документів правоохоронника начальницького складу (непрацюючого пенсіонера МВС України), підполковника запасу МВС України з вислугою років понад 24 роки у правоохоронних органах, умисне спотворення, перекручення дат, сум, номерів, законів, наказів і так далі.

Пенсію нараховано головним бухгалтером Головного управління Міністерства внутрішніх справ України у Львівській області не вірно, не відповідно до норм чинного законодавства України та не перевірено спеціалістами Головного управління Пенсійного фонду у Львівській області від 30 грудня 2014 року. Виходячи зі змісту грошового атестата пенсіонера МВС України №142 за правильність та вірогідність його складання несе відповідальність ГУ МВС України у Львівській області в особі Ліквідаційної комісії ГУ МВС України у Львівській області (пл. Г. Григоренка, 3, м. Львів, 79007; ЄДРПОУ (08592247).

Порушення, які були виявленні у грошовому атестаті № 142. Грошовий атестат №142 від 30 грудня 2014 року, то звідки й на підставі чого у 4 пункті грошового атестата № 142 з'являється такий запис в обов'язковому реквізиті, як: «Вислуга років станом на 1 січня 2014 року визначена наказом 392о/с від 16 листопада 2012 року 23 роки 00 місяців 02 дні»? По факту у роках повинно бути пораховано 24 роки, 4 місяці та 2 дні. Потрібно було занести правильний запис відповідного наказу та відповідно правильно провести запис у роках. Отже, надбавка за вислугу років вже буде інша. Надбавку записали за вислугу років у розмірі 35%. Має бути 45%. Грошовий атестат було видано у зв'язку зі звільненням на пенсію згідно з наказом № 672о/с від 26 грудня 2014 року. Також у даному грошовому атестаті № 142 від 30 грудня 2014 року не включено індексацію з врахуванням сплачених правоохоронником (пенсіонером) МВС України сум податків з грошового забезпечення та сум індексації. При цьому потрібно врахувати й не вірний посадовий оклад у розмірі 750,00 грн

Грошовий атестат від 30 грудня 2014 року № 142 не було складено належним чином, при цьому головним бухгалтером порушено вимоги до змісту й оформлення бухгалтерських документів, який підписаний як 31 грудня 2014 року та аналогічно від 21 листопада 2018 року.

Вищевказане розглядалось у судовому порядку та суд ухвалив рішення на користь позивача. Рішенням Львівського окружного адміністративного суду від 03 серпня 2018 року у справі №491/9941/15-а розміщено в єдиному державному реєстрі судових рішень.

Дане рішення зобов'язало ГУ МВС України у Львівській області в особі Ліквідаційної комісії ГУ МВС України у Львівській області направити до ГУ Пенсійного фонду України у Львівській області новий грошовий атестат з врахуванням сплачених правоохоронником начальницького складу МВС України сум податків з грошового забезпечення та сум індексації.

Заступником начальника Пенсійного фонду України ГУ Пенсійного фонду України у Львів-

ській області Р. Іванковою апелювалося у наданій пенсіонеру МВС України відповіді щодо того, що в даному рішенні Львівського окружного адміністративного суду від 03 серпня 2018 року у справі №461/9941/15-а відсутнє зобов'язання щодо перерахунку пенсії по вищевказаному грошовому атестату.

Враховуючи вищевикладене та посилаючись на ряд офіційних документів пенсіонера МВС України, нами знову було зафіксовано у певних кейсах умисні протиправні дії окремих посадових (службових) осіб різних гілок державної влади.

За дорученням Прем'єра-міністра України В. Гройсмана ПФ України проінформував пенсіонера МВС України, приславши йому листа від 06 червня 2018 року (зазначено по штемпелю пошти), у якому зазначається наступне: «На виконання постанови КМ України від 21 лютого 2018 року № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» Вашу пенсію перераховано з 01 січня 2016 року на підставі довідки про грошове забезпечення станом на 1 січня 2016 року, яка видана уповноваженим органом Міністерства внутрішніх справ України, яка становить 7 827,92 грн, в тому числі: оклад за посадою – 2 600 грн, оклад за спеціальним званням – 2 200,00 грн, надбавка за вислугу років (45%) – 2 160,00 грн, оклад за спеціальним званням – 2 200,00 грн, надбавка за вислугу років (45%) – 2160,00 грн, щомісячні додаткові види грошового забезпечення – 260,00 грн, премія за січень 2016 року – 607,92 грн, в розмірах, які визначені постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції». Розмір Вашої перерахованої пенсії з 01 січня 2018 року складає 4 853,31 грн <…>».

За зміст нового грошового атестата пенсіонера МВС України №142 від 21 листопада 2018 року, правильність та достовірність його складання, а також за зміст, правильність, достовірність складання довідки про грошове забезпечення пенсіонера МВС України несе відповідальність ГУ МВС України у Львівській області в особі Ліквідаційної комісії ГУ МВС України у Львівській області.

Провівши незалежний державний аудит по перерахунку пенсії, перевіривши офіційні документи по перерахунку пенсії по пенсійній справі № 1303011041-МВС, пенсію за вислугу років перераховано з 01 травня 2018 року, де зазначено, що підставою перерахунку є ПКМУ № 103 від 21 лютого 2018 року (ГЗ Згідно з ПКМУ № 988) пункт 3 перерахунок з 01 січня 2016 року. Основний розмір пенсії: 62% грошового забезпечення (вислуга років понад 24 років). Підсумок пенсії (з надбавками) – 4 853 грн 31 коп. Нарахована пенсія з надбавками також є не вірно підрахованою, отже порушення конституційних прав пенсіонера МВС України, непрацюючого пенсіонера МВС України, порушення його трудових прав, соціальних прав, пенсійних прав, фінансових прав, сімейних прав та обов'язків. У позовній заяві про зобов'язання здійснити перерахунок та виплату пенсії, все викладено у відомостях по фактах по низці офіційних документах. По якій відкрито провадження в адміністративній справі від 15 грудня 2018 року по справі №1340/5929/18 за позовом пенсіонера МВС України, управлінця, штабіста до ГУ МВС України у Львівській області в особі Ліквідаційної комісії Головного управління МВС України у Львівській області (пл. Григоренка, 3, м. Львів, 79007; ЄДРПОУ(08592247)) про зобов'язання здійснити перерахунок і виплату пенсії.

Не проведено перерахунок пенсії пенсіонеру МВС України з 01 січня 2016 року відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 року № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» та на підставі довідки від 22 березня 2018 року № 91-03152, яка була скерована на адресу ГУ Пенсійного фонду України у Л/о. Довідка, яка не оформлена належним чином, від 22 березня 2018 року № 91-03152 надана відповідно до грошового забезпечення, що враховується для перерахунку пенсій осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ (міліції), яка була видана пенсіонеру МВС України, щоб відповідала його грошовому атестату № 142 від 30 грудня 2014 року. Все по фактах у відомостях у порівняльному аналізі за офіційними документами надано всі порушення у змісті позовної заяви про зобов'язання здійснити перерахунок та виплати пенсії від 06 грудня 2018 року до Львівського окружного адміністративного суду м. Львова.

Тому для ефективного захисту порушеного права пенсіонера МВС України вважаємо за необхідне обрати зобов'язання відповідача ГУ МВС України у Львівській області в особі Ліквідаційної комісії ГУ МВС України у Львівській області (ЄДРПОУ: 08592247), за юридичною адресою: пл. Григоренка, 3, м. Львів, 79007, до перерахунку і виплати пенсіонеру МВС України пенсії відповідно до Законів № 2262, 900, на підставі довідки Ліквідаційної комісії з відшкодуванням недоотриманої суми, починаючи з дня виникнення права на такий перерахунок, тобто з 01 січня 2016 року. Включно необхідно врахувати всі відомості,

які зазначені в грошовому атестаті № 142 від 21 листопада 2018 року, із внесеними вірогідними даними за офіційними документами пенсіонера МВС України, та врахувати у довідці № 91-03152 про розмір грошового забезпечення від 22 березня 2018 року, що не враховано: вірно посадовий оклад відповідно до посади на день звільнення зі служби старшого інспектора оперативно-інспекторського відділу штабу, за прирівняною посадою поліцейського (вказана сума посадового окладу – 2 600,00 грн, правильна сума – 3 000,00 грн); 50% – надбавки за виконання особливо важливих завдань; 10% – надбавки за ОРД та інформаційно-аналітичне забезпечення; премію – 131%; сплачених сум податків з грошового забезпечення та сум індексації відповідно до рішення Львівського окружного адміністративного суду від 03 серпня 2018 року у справі № 461/9941/15-а.

Висновки. Враховуючи особливості служби осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ за змістом державної служби в органах внутрішніх справ є виконання співробітників від імені та за дорученням держави конкретних службових обов'язків із забезпечення особистої безпеки громадян, охорони суспільного порядку, боротьби зі злочинністю, роботи з засудженими, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі, надання допомоги громадянам у здійсненні їх прав, реалізації завдань щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, належної охорони життя та здоров'я громадян від протиправних посягань тощо держава зобов'язана забезпечити працівникам міліції гідний рівень соціально-правового захисту та відповідного пенсійного забезпечення.

Але на практиці, тобто у реальному житті все по-іншому, ніж декларують різні органи гілок влади. У м. Львову, Львівській області та в інших регіонах України зафіксовано невірне нарахування пенсій, не здійснено зобов'язання здійснити перерахунки та виплат пенсій пенсіонерам МВС України, правоохоронникам начальницького складу МВС України та іншим, що є визначальним фактором корупції та високого рівня тіньової економіки.

Беручи до уваги, що пенсіонери МВС України належать до категорії осіб, які потребують посиленого соціального захисту зі сторони держави, а відповідачі ухиляються від добровільного перерахунку та виплати пенсії, враховуючи при цьому що, відповідачами порушується умисно чинне законодавство України, постанови КМУ, Конституцію України, то змушені звертатися до суду.

Через те, що відповідач ГУ МВС України у Львівській області в особі Ліквідаційної комісії ГУМВС України у Львівській області ухиляється від добровільного перерахунку та виплати пенсії, включно і вірного нарахування пенсії, внаслідок чого, правоохоронник начальницького складу, непрацюючий пенсіонер МВС України, підполковник запасу МВС України, юрист, антикорупційний діяч, змушений був звертатися до суду для вирішення ряд питань в судовому порядку.

Отже, визначальний факт корупції та високого рівня тіньової економіки – реалії перерахунку пенсій особам начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ в регіонах України, зокрема, у м. Львові. Апелювання на вищевикладене, є одним із можливих напрямів подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. П'ясецька-Устич С.В. Теоретичні аспекти аналізу корупції як системного явища в сучасній українській економіці. Причорноморські *економічні студії.* 2018. випуск 28-1. С. 19–26.

2. Варналій З.С. Теоретичні засади детінізації економіки України. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2014. № 1. С. 46–51.

3. Волошенко А.В. Проблеми здійснення антикорупційних реформ у сучасній Україні та шляхи їх реалізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 8. С. 51–61.

4. Іванов Ю.Б. Тіньова економіка в контексті кризи державного управління. *Проблеми економіки*. № 4. 2010. С. 21–24.

5. Корупція і тіньова економіка : політекономічний аспект : монографія / М.В. Фоміна, В.В. Приходько, М.Г. Каптуренко та ін.; кер. авт. колективу і наук. ред. М.В. Фоміна. Донецьк : Дон НУЕТ,2012. 333 с.

6. Вплив корупції на економічне зростання. Авторський колектив: В. Мазярчук та І.Федько за сприянням Transparency International Ukraine. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/FEAO_Corruption_Economy_A5_short_final.pdf.

7. Ревак І.О. Корупція : теоретико-методологічні засади дослідження. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 220 с.

8. Гонтар З.Г., Полюга Р.Л. Корупція як наслідок кризи правової культури населення. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2018. № 1(17). С. 1–10.

ДОСЛІДЖЕННЯ СТРУКТУРИ ТА ФУНКЦІЙ СИСТЕМИ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

RESEARCH OF STRUCTURE AND FUNCTIONS OF THE ANTI-TERRORIST SECURITY SYSTEM OF UKRAINE: PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 323.28:351.75
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-29

Кізян Р.В.
заступник начальника
Київський факультет
Національна академія
Національної гвардії України

Доведено актуальність проведення досліджень структури та функцій системи антитерористичної безпеки України. Визначені елементи структури та функцій цієї системи. Зазначено на особливу актуальність удосконалення міжвідомчої взаємодії складових системи антитерористичної безпеки України. Обґрунтовано основні напрями державної політики у сфері протидії тероризму.

Ключові слова: *державне управління, система антитерористичної безпеки, державна політика у сфері протидії тероризму, антитерористичне законодавство, суб'єкти боротьби з тероризмом.*

Доказана актуальность проведения исследований структуры и функций системы антитеррористической безопасности Украины. Определены элементы структуры и функций этой системы. Отмечено особую актуальность совершенствования межведомственного взаимодействия составляющих системы антитеррористической безопасности Украины. Обоснованы основные направления государственной политики в сфере противодействия терроризму.

Ключевые слова: *государственное управление, система антитеррористической безопасности, государственная политика в сфере противодействия терроризму, антитеррористическое законодательство, субъекты борьбы с терроризмом.*

The relevance of conducting research on the structure and functions of the antiterrorist security system of Ukraine has been proved. The elements of the structure and functions of this system are defined. The special urgency of improving the interdepartmental interaction of the components of the system of antiterrorist security of Ukraine is noted. The main directions of the state policy in the field of countering terrorism are substantiated.

Key words: *public administration, anti-terrorism security system, state policy in the field of countering terrorism, anti-terrorism legislation, counter-terrorism actors.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Трансформаційні зміни в суспільстві, які зумовлені гібридною агресією Росії проти України, висувають до державного управління нові вимоги. Це стосується управління у сфері протидії тероризму, від якої залежить як життя та безпека громадян, так й цілісність та суверенітет країни. Проте ефективність державного управління антитерористичною безпекою значною мірою залежить від концептуальних засад державної політики та чітко побудованих процедур управління в системі антитерористичної безпеки України.

Останні стратегічні та концептуальні нормативно-правові акти України визначають терористичну загрозу як одну з головних загроз національній безпеці України. Загрози тероризму в Україні раніше очікувалися переважно від діяльності міжнародних терористичних організацій. Однак, особливості гібридної війни на Сході України виявили загрози нового характеру, що потребують адекватної відповіді. За таких умов дослідження структури та функцій системи антитерористичної безпеки України з метою виявлення наявних проблемних питань є вкрай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні та закордонні науковці демонструють різні концептуальні підходи до визначення змісту, особливостей та принципів формування державної антитерористичної політики. Наукові праці І.М. Рижова, В.В. Крутова, М.П. Стрельбицького, С.О. Кузнічекна, О.С. Шаптали, Д.В. Талалая, В.В. Мацюка, І.В. Євтушенка, С.С. Кудімова та інших вчених були присвячені питанню запобігання виникнення терористичних актів та мінімізації їх наслідків. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні досліджувались у публікаціях С.О. Годлевского, О.О. Резнікова, А.О. Місюра та інших. Проблематиці реагування сил безпеки та оборони на загрози терористичної спрямованості висвітлені в наукових публікаціях Ю.П. Бабкова, В.М. Бацамута, С.В. Бєлая, О.В. Гуляка, Г.А. Дробахи, О.Г. Комісарова, А. А. Тупікова та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Науковцями та практиками зроблено значний внесок у дослідження проблем державного управління системою антитерористичної безпеки України. Дослідження були спрямовані на вивчення окремих питань реагування на терористичні загрози. Комплексного вивчення проблемних питань функціонування системи антитерористичної безпеки України не проводилося, що зумовило вибір теми та її актуальність.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження структури та функцій системи антитерористичної безпеки України та визначення проблемних питань державного управління в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в Україні розвитку тероризму сприяють глибока

соціально-економічна криза, протистояння політичних сил, наростання проявів сепаратизму, зубожіння значної частини населення, розвиток кримінальних структур, високий рівень корупції в органах державної влади, розвиток нелегального ринку зброї та інше [1]. Аналіз статистики зареєстрованих злочинів [2] показує, що найбільшими загрозами терористичної спрямованості в Україні є мотивація від кримінальної діяльності транснаціонального походження, втручання у суспільно-політичну сферу держави, а також створення перепон у міждержавних відносинах.

За таких умов з початку отримання Україною незалежності була створена система антитерористичної безпеки, що постійно розвивається залежно від новітніх терористичних загроз. Проведеними теоретичними розвідками [3-4], а також польовими дослідженнями в окремих районах Донецької та Луганської областей [5] встановлено, що наразі система антитерористичної безпеки Україні включає такі елементи: державна політика у сфері протидії тероризму; антитерористичне законодавство; єдина державна система запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; суб'єкти боротьби з тероризмом і координуючий орган та ін. Надалі в статті зупинимось на кожному з зазначених елементів.

Державною політикою у сфері протидії тероризму визначається Концепція боротьби з тероризмом в Україні (далі – Концепція) [6], яка визначає мету, завдання, основні принципи та напрями вдосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом з огляду на сучасні терористичні загрози національній безпеці України та прогноз їх розвитку. В Концепції [6] зазначено, що терористичні загрози вимагають удосконалення функціонування загальнодержавної системи боротьби з тероризмом. Визначено, що в умовах гібридної війни потребує удосконалення інституційний механізм координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом. Реалізація положень Концепції [6] надасть змогу забезпечити підвищення ефективності боротьби з тероризмом, посилення захисту державного суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності України, сприятиме удосконаленню правових та організаційних засад діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом, взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом між собою та з громадськістю [6]. Отже, пріоритетами боротьби з тероризмом є запобігання, виявлення та припинення терористичної діяльності, усунення та мінімізація її наслідків, антитерористичне забезпечення об'єктів можливого терористичного посягання, всебічне забезпечення боротьби з тероризмом, розвиток міжнародного співробітництва у відповідній сфері.

Перейдемо до розгляду питання антитерористичного законодавства. Особливу роль у правовому регулюванні України відведено міжнародним нормативно-правовим актам. Конституція України [7, ст. 9] визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Перелічені принципи закладені у Законі України [8]. Отже, з питань антитерористичного законодавства окремим блоком виступають міжнародні нормативно-правові документи щодо протидії тероризму, що є ратифіковані Україною, зокрема: Конвенція про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден; Конвенція про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації; Конвенція про попередження і покарання злочинів проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів; Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом; Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом; Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму. Основною національного законодавства з протидії тероризму є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [9]. Закон з метою захисту особи, держави та суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження та обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, гарантії правового та соціального захисту громадян у зв'язку з участю у боротьбі з тероризмом.

Наразі в Україні функціонує єдина державна система запобігання, реагування та припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, яка нині діє відповідно до Положення [10]. Положення визначає механізм функціонування єдиної державної системи запобігання, реагування та припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, рівні терористичних загроз та заходи реагування суб'єктів боротьби з тероризмом на загрозу вчинення або вчинення терористичного акту. Завданнями єдиної державної системи є: запобігання терористичній діяльності, у тому числі забезпечення своєчасності виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню терористичних актів; інформування населення про рівні загроз вчинення або вчинення терористичного акту; забезпечення безпеки

об'єктів можливих терористичних посягань. Залежно від наявної інформації про загрозу вчинення або вчинення терористичного акту встановлюються рівні терористичних загроз: Сірий (можлива загроза) – за наявності чинників (умов), що сприяють вчиненню терористичного акту; Синій (потенційна загроза) – за наявності інформації, що потребує підтвердження, про підготовку до вчинення терористичного акту; Жовтий (імовірна загроза) – за наявності вірогідної (підтвердженої) інформації про підготовку до вчинення терористичного акту; Червоний (реальна загроза)–уразівчиненнятерористичногоакту[10].

Отже, надалі доречно розглянути суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючий орган. Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції визначені Законом України [9], такими є: Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Національна поліція; Міністерство оборони України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань; Управління державної охорони України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи. До участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, можуть залучатися також коло суб'єктів з-поміж центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у різних сферах життєдіяльності [9].

Основоположні засади координаційного органу боротьби з тероризмом визначенні Положенням про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України [11]. Антитерористичний центр є постійно діючим органом при Службі безпеки України, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам. Антитерористичний центр складається з Міжвідомчої координаційної комісії та штабу, а також координаційних груп та їх штабів, які створюються при регіональних органах Служби безпеки України. Основною формою діяльності міжвідомчої координаційної комісії є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше одного разу на квартал. У разі вчинення терористичного акту або загрози його вчинення проводяться позачергові або надзвичайні засідання. Штаб є виконавчим робочим органом Антитерористичного центру, формується завдяки штатній чисельно-

Рис. 1. Структурна схема взаємозв'язків елементів системи антитерористичної безпеки Україні

сті Служби безпеки України та підпорядковується керівникові Антитерористичного центру. У складі штабу для аналізу поточних ризиків і загроз у сфері боротьби з тероризмом функціонує інформаційно-аналітична група, до роботи в якій на громадських засадах можуть залучатися в установленому порядку представники суб'єктів боротьби з тероризмом. Координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України очолюють відповідні начальники управлінь [11].

Отже, на основі вище викладеного, можливо зазначити таку структурну схему взаємозв'язків елементів системи антитерористичної безпеки Україні (рис. 1).

За всією різноманітності сучасних підходів до проектування організаційних структур і вдосконалювання механізмів управління в їх основі закладено ідеї, які пов'язані з структурно-функціональними особливостями взаємодії елементів системи. Проблеми вдосконалювання системи антитерористичної безпеки Україні вирішуються, як правило, без науково-теоретичного забезпечення цих заходів. Тому для вдосконалення ефективності управління системою антитерористичної безпеки України необхідно мати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо прийняття управлінських рішень. Розв'язання проблеми забезпечення взаємодії потребує інституційного, фінансового, організаційного, економічного та наукового забезпечення, тоді як його встановлення відбувається через активізацію відповідних механізмів державного управління.

Удосконалення міжвідомчої взаємодії забезпечується шляхом відпрацювання сумісних теоретичних та практичних навчань. Однак, наразі замало часу приділяється проведенню постійно діючих командно-штабних і тактико-спеціальних навчань на базі навчальних частин та закладів суб'єктів боротьби з тероризмом. Тому доцільно вдосконалити нормативно-правову базу для проведення комплексних навчань у яких зазначити такі загальноприйняті в практиці елементи: підготовка адміністрації навчань, посередницького апарату та інших груп; підготовка району та навчальної матеріально-технічної бази навчань; планування навчань; підготовка сил (органів управління), що залучаються до навчання; розіграш дій сил; закінчення розіграшу дій та повернення у пункти постійної дислокації.

Отже, з огляду на вище викладеного, беручи за основу досвід реагування на терористичні загрози [12-16] та результати польових досліджень в окремих районах Донецької та Луганської областей [5] можливо зазначити, що наразі потребують перегляду державно-управлінські засади щодо протидії тероризму. Основними напрямами розвитку державної політики у сфері протидії тероризму можливо вважати:

– підвищення рівня готовності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу;

– підтримання належного рівня захисту та охорони об'єктів критичної інфраструктури та інших об'єктів можливих терористичних посягань;

– здійснення відповідних організаційних антитерористичних заходів, ефективної міжвідомчої взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу;

– забезпечення дієвого моніторингу загроз терористичного спрямування та прогнозування відповідних ризиків;

– проведення постійно діючих командно-штабних і тактико-спеціальних навчань і тренувань з антитерористичної тематики на базі навчальних частин та закладів суб'єктів боротьби з тероризмом.

Висновки. На основі викладеного в статті можливо дійти наступного.

З початку отримання Україною незалежності була створена система антитерористичної безпеки, що включає такі елементи: державна політика у сфері протидії тероризму; антитерористичне законодавство; єдина державна система запобігання, реагування та припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; суб'єкти боротьби з тероризмом і координуючий орган.

Проблеми вдосконалювання системи антитерористичної безпеки Україні вирішуються, як правило, без науково-теоретичного забезпечення цих заходів. Для вдосконалення ефективності управління системи антитерористичної безпеки України необхідно мати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо прийняття управлінських рішень. Розв'язання зазначеної проблеми потребує інституційного, фінансового, організаційного, економічного та наукового забезпечення, тоді як його встановлення відбувається через активізацію відповідних механізмів державного управління.

Удосконалення міжвідомчої взаємодії елементів системи антитерористичної безпеки забезпечується шляхом відпрацювання сумісних навчань. Однак, наразі замало часу приділяється проведенню постійно діючих командно-штабних і тактико-спеціальних навчань на базі навчальних частин та закладів суб'єктів боротьби з тероризмом. Тому доцільно вдосконалити нормативно-пра-

вову базу для проведення комплексних навчань. Напрями подальших досліджень будуть спрямовані на вивчення сутності державного управління системою антитерористичної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні : аналітична доповідь / Резнікова О.О., Місюра А.О., Дрьомов С.В., Войтовський К.Є. ; за заг. ред. О.О. Резнікової. Київ : НІСД, 2017. 60 с.
2. Єдині звіти про кримінальні правопорушення за 2013-2018 рр. : Генеральна прокуратура України. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html.
3. Бєлай С., Годлевський С., Тупіков А. Роль і місце Національної гвардії України у системі забезпечення державної безпеки : урахування зарубіжного досвіду. *Честь і закон*. 2017. № 2. С. 22–29.
4. Тупіков А., Бєлай С., Кізян Р. Досвід Франції у створенні системи антитерористичної безпеки населення : уроки для України. *Честь і закон*. 2018. № 4 (67). С. 4–9.
5. Обґрунтування ролі та місця Національної гвардії України в системі антитерористичної безпеки (шифр «Право») : звіт НДР (проміж.). Національна акад. НГУ. 2018. 69 с. № держреєстрації 0118U001859.
6. Концепція боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 5 березня 2019 року № 53/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/532019-26178
7. Конституція України : Закон України : офіц. текст : станом на 10 червня 2019 р. URL: http://zakon2.rada. gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
8. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. : станом на 10 червня 2019 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1906-15.
9. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638–IV: за станом на 10 червня 2019 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/63815.
10. Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 92. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-п.
11. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/379/99.
12. Бєлай С. Обґрунтування чинників, які визначають стан оперативної обстановки в населених пунктах під час масової активності громадян. *Честь і закон*. 2008. №. 2. С. 18–22.
13. Бєлай С., Черкашин О. Розвиток механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України : постановка наукового завдання. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3 (58). С 182–188.
14. Bielai S., Morozov I., Tylchyk V. The Innovative Approach To The Crisis Situations Monitoring Of The Social And Economic Origin That Endanger The Security Of Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. № 3. P. 15–21.
15. Bielai S., Korniienko D., Kotukha O. Research The Crisis Indicators Impact Of The Socio-Economic Character On The Ensuring Of The State Security. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol 4. № 3. P. 33–38.
16. Komisarov O., Skrynkovskyy R., Bielai S., Chystokletov L. Formation of the Civil-Military Cooperation During the Settlement of the Armed Conflict in the South-East of Ukraine. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2018. Vol 4, № 7. P. 2009–2015.

БАЗОВІ СКЛАДНИКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

BASIC ELEMENTS OF INFORMATION SECURITY OF THE PERSON IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

УДК 351.746.1
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-30

Кукін І.В.
к. наук з держ. упр.,
перший заступник начальника
Головний центр управління службою
Державної прикордонної служби
України

У статті визначено базові складники інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави. До їх складу зараховані механізми державного управління, об'єкти інформаційної безпеки, індикатори стану інформаційної безпеки особистості, соціальні комунікації, інформаційні технології й технічні засоби. Показані взаємні зв'язки між ними. Урахована важливість захисту культурного надбання суспільства. Акцентована увага на забезпеченні інформаційної безпеки особистості серед як населення держави, так і міжнародної спільноти.

Ключові слова: *інформаційна безпека, інформаційна війна, базові складники інформаційної безпеки, об'єкти інформаційної безпеки, механізм забезпечення інформаційної безпеки.*

В статье описываются базовые составляющие информационной безопасности личности в системе национальной безопасности государства. В их состав включены механизмы государственного управления, объекты информационной безопасности, индикаторы состояния информационной безопасности личности, социальные коммуникации, информационные технологии и технические средства. Показаны взаимные связи между ними. Учтена важность защиты культурного достояния общества. Показана необходимость обеспечения информационной безопасности личности среди как населения государства, так и международного сообщества.

Ключевые слова: *информационная безопасность, информационная война, базовые компоненты информационной безопасности, объекты информационной безопасности, механизм обеспечения информационной безопасности.*

The article defines the basic components of information security of the person in the system of national security of the state. These include the mechanisms of state administration, information security objects, person state indicators of the information security, social communications, information technologies and technical means. It shows mutual relationships between them. The importance of protecting the cultural heritage of society is taken into account. The attention is focused on ensuring the information security of the individual both among the population of the state and the international community.

Key words: *information security, information war, basic components of information security, objects of information security, mechanism of information security provision.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Удосконалення системи знань щодо особливостей прийому, передачі, оброблення та використання інформації в соціальній системі зумовило стрімкий розвиток технологій ведення інформаційних війн. В умовах трансформації постіндустріального суспільства в інформаційне загрози деструктивних інформаційних впливів на суспільство постійно зростають.

Зміни внутрішнього та зовнішнього середовища, що відбуваються в процесі подальшого цивілізаційного розвитку соціуму, викликають потребу вжиття органами державної влади й місцевого самоврядування результативних заходів щодо адаптації людей до прогнозованих змін, що відбуваються в суспільстві. Вирішення цього завдання потребує подальшого розвитку теоретичних засад інтегрованого управління інформаційною безпекою особистості в системі національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми вдосконалення менеджменту в умовах трансформації постіндустріального суспільства в інформаційне, ведення інформаційних війн і забезпечення інформаційної безпеки досліджувалися П.Ф. Друкером, Г.А. Саймоном, С.П. Мосовим, С.Г. Соловйовим, Н.В. Грицяк, С.Д. Безклубенко, Г.П. Ситником та іншими науковцями.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З урахуванням наявних загроз ведення проти України інформаційних війн, схвалення у 2018 році Верховною Радою України Закону України «Про національну безпеку України» набуває актуальності подальший розвиток теорії інтегрованого управління інформаційною безпекою особистості в системі національної безпеки держави.

Мета статті. Головною метою роботи є визначення базових складників інтегрованого управління інформаційною безпекою особистості в системі національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення безпеки є однією з передумов сталого розвитку суспільства. З розвитком технологій ведення інформаційних війн набуває актуальності проблема зменшення ризиків інформаційної вразливості соціуму. Так, на думку Г.П. Ситника, джерелом небезпеки соціальної системи, крім об'єктів, явищ і процесів природного походження, можуть бути й суперечності, що виникають у процесі взаємодії між соціальними суб'єктами [1, с. 21].

Окремі дослідники головною умовою розвитку суспільства вважають можливість отримання людьми об'єктивної інформації про умови життєдіяльності й функціонування держави. Це викликає необхідність виокремлення інформаційно-комунікаційної функції держави. Її об'єктом є суспільно значуща інформація, що здатна впливати на розвиток окремого індивіда, соціальних груп і суспільства [2, с. 14].

Особливості реалізації державою інформаційно-комунікативної функції зумовлюють формування політичного режиму (демократичного, авторитарного тощо). Також у процесі еволюції соціальних комунікацій органів державної влади із суспільством створені державні механізми диктату (наказовий порядок розповсюдження інформації), пропаганди (цілеспрямоване нейролінгвістичне програмування населення), рекламування (маніпуляції з використанням форм і методів бізнес-реклами), двобічного асиметричного інформування (корегування запитів суспільства), двобічного симетричного діалогу (рівноправний партнерський діалог із суспільством) [2, с. 15].

Існують об'єктивні причини інформаційної вразливості соціуму. Людина схильна сприймати й бачити те, що вона очікує почути. Ефективність процесу комунікації залежить від наявності в людей спільних прагнень, цінностей і мотивації [3, с. 319].

Відповідно до розробленої Г.А. Саймоном теорії, людина внаслідок мінливості світу, дефіциту інформації, ресурсів і часу для її оброблення не може приймати найвигідніше для себе рішення [4, с. 15]. Крім цього, складність дослідження соціальних процесів полягає в постійній зміні предмета дослідження [3, с. 82].

Багато людських трагедій може виникати й унаслідок помилкового сприйняття інформації в галузі права та судочинства. Ф.Д. Рахлін у спогадах описує судовий процес над його родичем, що відбувся в 1936 році. Об'єктом правопорушення була антирадянська агітація. Об'єктивна сторона правопорушення полягала в недостатній критиці буржуазних економістів під час проведення лекцій з політекономії. Як докази були використані конспекти студентів. Рішенням суду лектор засуджений до 5 років позбавлення волі. За результатами розгляду апеляції термін ув'язнення збільшений до 8 років. У 1956 році ця людина повністю реабілітована й у 1967 році нагороджена орденом за бойові заслуги під час громадянської війни [5, с. 67].

Батько Ф.Д. Рахліна мав бойовий досвід. Він був призваний на військову службу. Разом із тим його з політичних міркувань боялися призначати на посаду. Щодоби він прибував до військового комісаріату, отримував усе належне за нормами забезпечення військовослужбовця, але правових підстав щодо його демобілізації тривалий час знайти не могли [5, с. 130].

Погоджуємося з думкою С.Д. Безклубенко, що громадська думка являє собою прояв суспільної свідомості на науково-теоретичному й буденному рівнях. Вона існує у вигляді знакових систем (наука, техніка, технології, мистецтво, філософія тощо) та пам'яті (обряди, звичаї, традиції тощо) [6, с. 15].

Об'єктом інформаційно-комунікативної функції держави може бути не весь обсяг інформації в її просторово-часовому й ціннісному вимірах, а виключно та частка інформації, яка впливає на розвиток окремого індивіда, певних соціальних груп і всього суспільства. Ця інформація сприймається як суспільно значуща. Інформаційно-комунікативна функція держави передбачає управління інформаційною сферою суспільства шляхом контролю за процесами створення, зберігання, поширення суспільно значущої інформації та визначення параметрів зовнішніх інформаційних відносин [2, с. 35].

Інформаційна війна також певною мірою зумовлена агресивною поведінкою країни-агресора. У монографії С.П. Мосова наведено два основні типи агресії людини. Оборонна агресія є результатом біологічної адаптації до зовнішнього середовища (первинні потреби безпеки). Інструментальна – пов'язана з розвитком цивілізації, потребами особистості, що зростають, і її власними амбіціями. Факторами, які спричиняють інструментальну агресію, можуть бути злоба; ненависть; заздрість; релігійні погляди тощо [7, с. 17].

На нашу думку, зазначені фактори пов'язані з недосконалістю процесів соціальних комунікацій. Необхідність виживання в умовах ведення інформаційних війн потребує формування в більшості членів суспільства негативного ставлення до факторів інструментальної агресії та розвитку здібностей щодо результативної протидії їх деструктивному впливу.

Основне завдання менеджменту полягає в забезпеченні спільної праці людей через єдині загальні цінності, формування найбільш доцільної структури організації, створення необхідних умов для навчання й підвищення кваліфікації персоналу та забезпечення своєчасного реагування людей на зміни зовнішнього середовища [3, с. 20]. Також погоджуємося з думкою, що одна із сучасних проблем виховання особистості полягає в тому, що людина протягом життя не встигає усвідомити свою відповідальність перед дер-

жавою, суспільством і міжнародною спільнотою з приводу реалізації власних бажань [7, с. 64].

В інтегрованому управлінні інформаційною безпекою особистості в сфері національної безпеки держави потребується зосередження (в межах наданих повноважень) зусиль усіх органів державної влади та місцевого самоврядування й використання ними адміністративних, економічних, правових і соціально-психологічних методів державного управління.

Нагальною проблемою залишається вдосконалення інформаційних технологій, призначених для мінімізації ймовірних розбіжностей сприйняття інформації різними людьми, соціальними групами, міжнародною спільнотою тощо. Завдяки вдосконаленню технічного й технологічного складників інтегрованого управління інформаційною безпекою особистості у сфері національної безпеки держави можна якісно підвищити результативність соціальних комунікацій. Це дає змогу, по-перше, підвищити ступінь інформування суспільства й кожного його члена; по-друге, формувати суспільну свідомість на основі науково обґрунтованої й достовірної картини оточуючого нас світу [2, с. 146]; по-третє, забезпечувати мінімізацію негативного впливу людського фактору в процесах прийому, передачі, збереження, оброблення та перетворення інформації.

Одним із об'єктів для деструктивного впливу з боку агресора обирається сфера культури (світогляд, мораль, уклад життя, мистецтво, освіта, наука тощо). Одним із найбільш вразливих її елементів можна вважати історичну пам'ять. Разом із тим існують численні приклади щодо спроможності навіть замкнутої соціальної системи підтримувати досягнутий рівень культури, незважаючи на цілеспрямовані деструктивні впливи.

У роботі С.В. Арістова наведено численні приклади підтримання та розвитку культури серед в'язнів нацистських концентраційних таборів, які надавали їм надію й мужність для виживання. Так, адміністрація цих таборів завдяки активному та пасивному спротиву в'язнів поступово ставала більш лояльною до їхніх культурних потреб. Із 1933 року стали організовуватися оркестри й хори. Бібліотечний фонд у Дахау мав 15 тис. книжок німецькою мовою. Протягом місяця людина могла отримати одну книгу. З 1941 року в Бухенвальді організовувалися покази пропагандистських фільмів і кінохроніки. У таборі Бергермор нелегально створено «Пісню болотних солдат» [8, с. 254].

Систему самоврядування також можна вважати частиною культурного надбання людства. З 1933 року така система стала запроваджуватися навіть у фашистських концентраційних таборах. До її складу входили староста табору, старости блоків, керівники робочих бригад, кур'єри, обслуга кухні, тощо. Вони наділялися певними обов'язками, правами та привілеями (позбавлення від тяжкого фізичного труда, кращі умови харчування, побуту й забезпечення одягом) [8, с. 171].

З розвитком інформаційних технологій сформовано поняття інформаційної культури. На думку В.М. Богуш, вона включає добування інформації з різних джерел, роботу з інформацією, аналітичне перероблення інформації, навички використання технічних засобів автоматизації, використання інформаційних технологій і знання людиною інформаційних потоків у сфері своєї діяльності [9, с. 27].

На думку П.Ф. Друкера, у процесі розвитку виробництва товарів і послуг неминуче зростає частка персоналу з високим рівнем освіти внаслідок постійного підвищення вимог до якості робочої сили. Завдяки менеджменту відбулася трансформація знань із «соціальної прикраси» до «економічного капіталу» та забезпечується ефективна спільна робота людей шляхом надання їм можливості реалізації своїх сильних сторін і нейтралізації недоліків. Людина з якісною освітою має стати символом і стандартом майбутнього суспільства. У сучасних умовах уже спостерігається соціальний запит на зміну людини та суспільства [2, с. 20, 347].

З огляду на викладене, базовими складниками інтегрованого управління інформаційною безпекою особистості в системі національної безпеки держави можуть бути механізми державного управління; об'єкти інформаційної безпеки; індикатори стану інформаційної безпеки особистості; соціальні комунікації; інформаційні технології й технічні засоби прийому, передачі, зберігання та оброблення інформації. Загальна структура та взаємні зв'язки зазначених складників показано на рисунку 1.

Функціонування механізмів державного управління інформаційною безпекою особистості забезпечується, по-перше, суб'єктами національної безпеки, які визначені Законом України «Про національну безпеку України», Міністерством інформаційної політики України, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування; по-друге, застосуванням (у межах наданих повноважень) кожною із зазначених державних організацій методів державного управління та відповідних інструментів впливу на об'єкти управління.

До основних механізмів державного управління інформаційною безпекою особистості

Рис. 1. Базові складники інтегрованого управління інформаційною безпекою особистості в системі національної безпеки держави

в демократичних державах можна зарахувати організаційний, правовий, політичний, мотиваційний і механізм двобічного симетричного діалогу із суспільством.

Об'єктами інформаційної безпеки в інтегрованому управлінні інформаційною безпекою особистості в системі національної безпеки держави можуть бути особа, соціальні групи, населення держави, міжнародна спільнота, суспільство та їхня культура. Для формування управлінських рішень кожна з державних інституцій має розробити й упровадити систему показників та індикаторів стану інформаційної безпеки особистості (як для власного персоналу, так і для користувачів державних послуг).

Соціальні комунікації, інформаційні технології й технічні засоби прийому, передачі, зберігання та оброблення інформації мають забезпечувати реалізацію інформаційних потреб населення держави, міжнародної спільноти, органів державної влади й місцевого самоврядування. Завдяки їх використанню забезпечується функціонування прямих і зворотних інформаційних зв'язків у суспільстві.

Висновки. Отже, в умовах розвитку технологій ведення інформаційних війн проблема інформаційної вразливості соціуму залишається актуальною. Її розв'язання потребує розвитку теорії інтегрованого управління інформаційною безпекою особистості в системі національної безпеки держави. До базових складників інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави можна зарахувати механізми державного управління, об'єкти інформаційної безпеки, індикатори стану інформаційної безпеки особистості, соціальні комунікації, інформаційні технології й технічні засоби прийому, передачі, зберігання та оброблення інформації.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення рівнів інтегрованого управління інформаційною безпекою особистості в системі національної безпеки держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. Київ: НАДУ, 2011. С. 21–117.

2. Інформаційна складова державної політики та управління: монографія / С.Г. Соловйов та ін.; за заг. ред. Н.В. Грицяк; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ: К.І.С., 2015. 320 с.

3. Друкер П.Ф. Энциклопедия менеджмента. Москва: Вильямс, 2004. 432 с.

4. Гумба Н. Правда про людину. Київ: Український пріоритет, 2012. 200 с.

5. Рахлин Ф.Д. Повторение пройденного. Воспоминания. Харьков: Права человека, 2015. Часть 1. 288 с.

6. Безклубенко С.Д. Мистецтво організації громадської думки: монографія. Київ: Вид. центр КНУКІМ, 2016. 398 с.

7. Мосов С.П. Война или мир – выбор за человечеством: монография. Киев: Румб, 2007. 261 с.

8. Аристов С.В. Повседневная жизнь нацистских концентрационных лагерей. Москва: Молодая гвардия, 2017. 319 с.

9. Богуш В.М. Основи інформаційної культури. Київ: ДУІКТ, 2011. 288 с.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ФОРМУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ ДЕРЖАВИ: ІНОЗЕМНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

FEATURES OF THE GOVERNMENT POLICY FORMATION OF THE ARMED FORCES OF THE STATE: FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE

УДК 355.48
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-31

Мохова Ю.Л.
к. наук з держ. упр., доцент,
доцент магістратури
державного управління
Навчально-науковий інститут
післядипломної освіти
Донецького національного
технічного університету
Лях А.С.
студент магістратури
Навчально-науковий інститут
післядипломної освіти
Донецького національного
технічного університету

У статті теоретично узагальнено іноземний та вітчизняний досвід державної політики формування збройних сил. Проведено оцінку збройних сил держав та їх вогневу місткість на основі даних Global Firepower. На основі аналізу стану воєнної безпеки України виділено ключові проблеми функціонування збройних сил України. З метою розв'язання зазначених проблем запропоновано напрямки удосконалення вітчизняної державної політики щодо формування збройних сил, реалізація яких дозволить відновити боєздатність України, модернізувати озброєння та військову техніку для захисту національних інтересів.

Ключові слова: *державна політика, національна безпека, збройні сили, військові формування, оборонна достатність.*

В статье теоретически обобщен зарубежный и отечественный опыт государственной политики формирования вооруженных сил. Проведена оценка вооруженных сил государств и их огневой емкости на основе данных Global Firepower. На основе анализа состояния военной безопасности Украины выделены ключевые проблемы функционирования вооруженных сил Украины. С целью решения указанных проблем предложены направления совершенствования отечественной государственной политики по формированию вооруженных сил, реализация которых позволит восстановить боеспособность Украины, модернизировать вооружение и военную технику для защиты национальных интересов.

Ключевые слова: *государственная политика, национальная безопасность, вооруженные силы, военные формирования, оборонная достаточность.*

In the article it is theoretically generalized the foreign and domestic experience of the government policy of armed forces formation. The assessment of the armed forces of the government and their firepower is based on the data of Global Firepower. On the basis of the analysis of the government of military security of Ukraine, there are identified the key problems of functioning of the armed forces of Ukraine. In order to solve these problems, it is are suggested the directions of improvement of the national government policy on the armed forces formation, the implementation of which will restore the combat capability of Ukraine, modernize armament and military equipment to protect national interests.

Key words: *government policy, national security, armed forces, military formations, defense sufficiency.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблема національної безпеки держави має важливе значення в контексті загального розвитку країни та реалізації її національних інтересів. Важливим аспектом становлення незалежної держави є створення збройних сил (далі – ЗС), спроможних гарантувати суверенітет, територіальну цілісність країни, забезпечувати надійний захист національних інтересів від воєнних загроз. Розуміння сутності, бачення структурних і функціональних компонентів державної політики щодо формування збройних сил сприяє методологічному обґрунтуванню завдань забезпечення національної безпеки.

Головним законом світового розвитку з початку XXI ст. стала глобалізація. Оцінюючи реальний стан справ в Україні, європейський та міжнародний досвід функціонування ЗС допомагає сформувати єдине бачення перспектив реформування ЗС України за принципом оборонної достатності: створення невеликих за чисельністю, економічно не обтяжливих, але сучасно озброєних, боєздатних, мобільних, придатних до швидкого розгортання поліфункціональних сил, спроможних зробити гідний вклад у забезпечення регіональної та глобальної безпеки. Вибір зовнішньополітичного вектора, а відповідно і стратегії національної безпеки зумовлює актуальність цієї роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітлення основних аспектів формування ЗС дають змогу розкрити їх тісний взаємозв'язок з економічною стабільністю країни та її конкурентоспроможністю на світовому ринку, що надає їй змогу утвердитися в більш точній системі теоретичних знань в галузі забезпечення державної безпеки. Виваженими та реалістичними є міркування вітчизняних дослідників як Глазов О. [1], Горовенко В. [2], Єрмолаєв А. [2], Луньков А. [3], Пасічний Р. [4], Пунда Ю. [5], Тютюнник В. [2] та інших. Але ці автори аналізують переважно окремі проблеми національної безпеки. Тому є необхідність розглянути недоліки функціонування ЗС комплексно та зробити узагальнюючі висновки.

Метою статті є визначення особливостей державної політики формування збройних сил для удосконалення стратегічного оборонного планування в Україні, підтримки миру та безпеки, забезпечення зміцнення спроможностей сил оборони.

Виклад основного матеріалу. Державна політика у сфері національної безпеки спря-

мована на захист людини та громадянина (життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності), суспільства (демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку) та держави загалом (її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності території) [6].

Суб'єктом забезпечення національної безпеки держави є ЗС. Збройні сили є ефективними та мають сенс тоді, коли здатні захищати та за необхідності виборювати ті умови, які потрібні спільноті для її розвитку. Комплектування ЗС держав, для яких завдання з оборони власної території не є пріоритетним, відбувається на добровільній основі військовими за контрактом. Водночас такі держави, як Польща, Румунія, Туреччина, Литва, Норвегія та Естонія, розташовані на зовнішніх кордонах НАТО, комплектують ЗС як за призовом, так і за контрактом, що сприяє кращому виконанню завдань з оборони їх територій, підготовки людських мобілізаційних ресурсів тощо.

Аналіз міжнародного досвіду формування ЗС провідних європейських держав та сусідів України свідчить, що в умовах радикальних перетворень склад іноземних ЗС залишається тривидовим: сухопутні, військово-повітряні та військово-морські сили. Чисельність ЗС різних країн світу представлена в табл. 1. Співвідношення чисельності особового складу ЗС та кількості озброєнь залежить від завдань, що покладаються на ЗС, та особливостей геополітичного положення кожної з держав. Пріоритет надається розвитку їхніх функціо-

Таблиця 1

Країни з найбільшою чисельністю ЗС у 2018 році (на основі [7])

Рейтинг	Країна	Чисельність ЗС, млн осіб	Наявних військ на 1000 громадян
1	Китайська Народна Республіка	7,019	1,710
2	КНДР	5,995	49,030
3	Республіка Корея	5,209	14,200
4	Індія	3,773	1,200
5	США	2,988	4,760
6	Російська Федерація	2,574	17,930
7	Туреччина	1255	8,990
8	Іран	1,229	6,130
9	Пакистан	1,449	3,720
10	В'єтнам	0,996	5,790

Таблиця 2

Рейтинг найсильніших армій світу у 2019 році (на основі [7])

Рейтинг	Країна	Інтегральний показник потужності ЗС
1	США	0,0615
2	Росія	0,0639
3	Китай	0,0673
4	Індія	0,1065
5	Франція	0,1584
6	Японія	0,1707
7	Південна Корея	0,1761
8	Великобританія	0,1797
9	Туреччина	0,2089
10	Німеччина	0,2097
11	Італія	0,2277
12	Єгипет	0,2283
13	Бразилія	0,2487
14	Іран	0,2606
...	...	...
29	Україна	0,5082

нальних структур – сил швидкого реагування, спеціального призначення, оборони тощо.

Серед країн з найбільшою чисельністю ЗС можна віднести Китайську народну республіку, КНДР, республіку Корея, США та інші. Десятку перших закінчують Іран, Пакистан та В'єтнам.

Для визначення оцінки ЗС держави використовується рейтинг Global Firepower, який враховує понад 55 індивідуальних чинників для кожної країни: фінансова стабільність, здоров'я нації, різноманітність зброї. Географічні чинники, логістична гнучкість, природні ресурси, розвиток промисловості, загальна доступна робоча сила є впливовими чинниками, які визначають підсумковий рейтинг. Для оцінки потужності армій не враховуються ядерний потенціал та поточна політична і військова ситуація в країні.

У 2019 році до бази даних Global Firepower входить 137 країн. За методологією Global Firepower на основі рейтингового підходу визначається інтегральний показник потужності ЗС. Інтегральний показник країн з найбільшою військовою силою наближений до 0. За даними Global Firepower рейтинг найсильніших армій світу у 2019 році, багато з яких розташовані в Європі, представлений табл. 2.

Лідером рейтингу є США. Збройні сили США – державні структури, об'єднані збройні військові формування та структурні організації п'яти видів, які належать до Міністерства оборони США (армія США, військово-морські сили, повітряні сили та морська піхота і Міністерства національної безпеки США (Берегова охорона, призначені для охорони та оборони держави та захисту її незалежності від зовнішніх небезпек)). Окремими воєнізованими структурами, які не входять безпосередньо до складу ЗС є Національний офіцерський корпус управління океанографічними та атмосферними проблемами США та Офіцерський корпус охорони здоров'я США [3].

Важливим складником системи національної безпеки Сполучених Штатів Америки залишається Агентство національної безпеки (АНБ). На АНБ покладено централізоване керівництво всією радіо- та радіотехнічною розвідкою США, перехоплення і дешифрування кодів іноземних держав, забезпечення всіх видів урядових і військових відомств шифрами, кодами та таємними системами зв'язку. Воно відповідає за збирання та оброблення даних радіо- та радіотехнічної розвідки, розподіл джерел розвідувальної інформації між органами військових і інших відомств в інтересах збройних сил США [5].

Досвід США дозволяє визначити такий алгоритм дій воєнно-політичного керівництва держави у сфері національної безпеки: моніторинг, аналіз і прогнозування воєнних викликів та загроз національній безпеці країни; визначення можливостей держави щодо їх нейтралізації; коригування основ державної політики у сфері забезпечення національної безпеки; формування політичного курсу оборонного будівництва; вироблення воєнної стратегії; планування та вироблення оперативних концепцій трансформації (реформування) ЗС, тощо.

До трійки найсильніших армій Європи увійшли Росія, Франція та Велика Британія. Франція є однією з небагатьох країн, у складі збройних сил якої є майже повний спектр сучасного озброєння та військової техніки власного виробництва – від стрілецької зброї до ударних атомних авіаносців (які, окрім Франції, є тільки у США).

У 2003 році у Франції було завершено другу частину реформи ЗС, в рамках якої відбулися скасування призову й перехід до професійної, менш численної, але ефективнішої армії. До складу збройних сил Франції входять сухопутні війська (включно морські з'єднання, іноземний легіон, легку авіацію), військово-морські сили (національний військовий флот, повітряні сили), військово-повітряні сили (у тому числі протиповітряну оборону), національна жандармерія Франції (виконує функції національної сільської поліції та військової поліції для усіх ЗС Франції).

ЗС Великобританії є одними з найбільших в Європі, але тільки 26-ті у світі за кількістю військ. Основним завданням Британських ЗС є захист Сполученого Королівства та його заморських територій, просування інтересів безпеки Великобританії та підтримка міжнародних миротворчих зусиль. До складу ЗС Великої Британії входять військово-морські сили, сухопутні війська, військово-повітряні сили. ЗС Великобританії є активними та постійними учасниками операцій НАТО.

Збройні сили України посіли 29 місце у світовому рейтингу (з оборонним бюджетом на рівні 4,88 млрд дол.) та восьме місце у рейтингу найсильніших армій Європи за даними Global Firepower [7].

Збройні Сили України – це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. ЗС України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України.

Структура ЗС України представлена сухопутними військами (головним носієм бойової

могутності незалежної держави, який відіграє вирішальну роль у виконанні ЗС України своїх функцій як у мирний, так і воєнний час), повітряними силами, військово-морськими силами, десантно-штурмовими військами, силами спеціальних операцій [8].

Загалом в Україні налічується понад 1,1 млн військовослужбовців, 240 одиниць техніки. Також в розпорядженні країни перебувають 2,2 тис. бойових танків, 11,9 бойових бронемашин, 39 винищувачів, 240 військових літаків, 25 суден військово-морських сил [9].

Починаючи з 1992 року в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки взяло участь приблизно 45 тис. українських військовослужбовців, з яких 55 загинуло. Наразі ЗС України беруть участь в 8 міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у 6 країнах світу та районі Аб'єй (табл. 3).

Чисельність представників ЗС України в окремих місіях у різні періоди змінювалася залежно від безпекової ситуації в районах виконання завдань та вимог міжнародних операцій з підтримання миру і безпеки.

Проведена оцінка стану воєнної безпеки України, а також набутий досвід участі ЗС України в антитерористичній операції виявили низку проблем функціонування ЗС в умовах наявних та потенційних загроз, зокрема:

– відсутність чіткого розподілу відповідальності за формування та застосування сил оборони, що негативно позначається на здатності керівництва держави здійснювати ефективне управління у сфері оборони;

– відсутність об'єднаного керівництва силами оборони, яке здійснювалося б відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО;

– надмірність обсягів та неактуальність нормативно-правової бази у сфері оборони;

– наявність корупційних проявів у системі забезпечення військ, що знижує спроможності сил оборони щодо виконання покладених завдань;

– недосконалість процедур оборонного планування, їх недостатня погодженість з бюджетним процесом, недосконалість механізмів програмного управління оборонними ресурсами;

– невідповідність потужностей виробництва потребам оборонного замовлення, критичне фізичне і моральне зношення основних виробничих фондів тощо [11].

Провідні європейські держави скорочують кількість програм з розробки та закупівлі нових озброєнь, а східноєвропейські держави подовжують строки експлуатації наявних зразків зброї та здійснюють їх модернізацію. Водночас вони істотно зменшують загальну кількість озброєння, скорочують та укрупнюють військові бази, та інші об'єкти військової інфраструктури. Зменшується кількість широкомасштабних маневрів.

З огляду на зазначені проблеми, одним з напрямів оптимізації сфери національної безпеки України є:

– створення боєздатних, мобільних, невеликих за кількістю озброєння та чисельністю особового складу ЗС, здатних ефективно виконувати як завдання оборони України, так і щодо участі в міжнародних зусиллях з підтримання миру та безпеки з урахуванням економічних можливостей;

Таблиця 3

Міжнародні операції з підтримання миру і безпеки за участі українських військових [10]

№	Роки	Назва	Місце	Чисельність
1	З 2000 (контингент з 2012)	Місія ООН зі стабілізації у Демократичній Республіці Конго	Демократична Республіка Конго	263
2	З 2003	Багатонаціональні сили КФОР у Косово	Республіка Сербія	40
3	З 2000	Місія ООН у Косово	Республіка Сербія	2
4	З 2012	Місія ООН у Республіці Південний Судан	Республіка Південний Судан	4
5	З 1998	Спільні миротворчі сили в Зоні безпеки Придністровського регіону Республіки Молдова	Республіка Молдова	10
6	З 2013	Сили ООН з підтримання миру на Кіпрі	Республіка Кіпр	2
7	З 2012	Тимчасові сили ООН із забезпечення безпеки в Аб'єй	Район Аб'єй	6
8	З 2015	Тренувально-дорадча місія НАТО «Рішуча підтримка» в Ісламській Республіці Афганістан	Ісламська Республіка Афганістан	21

– запровадження в Україні сучасної системи мобілізаційної підготовки та мобілізації з урахуванням особливостей останніх збройних конфліктів та війн, оборонної політики держави, а також досвіду європейських країн у цій сфері;

– реалізація нової бюджетної політики у сфері оборони, адаптованої до сучасних потреб ЗС та фінансових можливостей держави.

Реалізація зазначених завдань дозволить відновити боєздатність ЗС України та їх готовність до виконання завдань з оборони держави, модернізувати озброєння та військову техніку, яка здатна ефективно захищати національні інтереси в нових геополітичних умовах.

Висновки. На основі проведеного дослідження державної політики щодо формування збройних сил України визначено, що державна політика у сфері національної безпеки спрямована на захист людини та громадянина, суспільства та держави загалом. Суб'єктом забезпечення національної безпеки держави є ЗС. Досліджено механізм формування ЗС європейських держав.

Аналіз міжнародного досвіду формування ЗС свідчить, що в умовах радикальних перетворень склад іноземних ЗС залишається тривидовим: сухопутні, військово-повітряні та військово-морські сили. Співвідношення чисельності особового складу ЗС та кількості озброєнь залежить від завдань, що покладаються на ЗС, та особливостей геополітичного положення кожної з держав.

Оцінки ЗС держав та їх вогнева місткість проведена на основі даних Global Firepower, який враховує понад 55 індивідуальних чинників для кожної країни. Лідерами рейтингу є США, Росія, Франція та Велика Британія.

Проведений аналіз стану воєнної безпеки України дозволили виділити ключові проблеми функціонування ЗС: відсутність чіткого розподілу відповідальності за формування та застосування сил оборони; відсутність об'єднаного керівництва силами оборони; надмірність обсягів та неактуальність нормативно-правової бази у сфері оборони; недосконалість процедур оборонного планування, їх погодженість з бюджетним процесом; фізичне і моральне зношення основних виробничих фондів та інше.

Для розв'язання зазначених проблем необхідним є запровадження сучасної системи підготовки та мобілізації з урахуванням досвіду європейських країн та реалізація нової бюджетної політики у сфері оборони, адаптованої до сучасних потреб ЗС та фінансових можливостей держави, що дозволить забезпечити зміцнення спроможностей сил оборони України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Глазов О.В. Національна безпека : сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. Наукові праці. 2011. Вип.143. Т.155. С. 42–46.

2. Єрмолаєв А., Тютюнник В., Горовенко В. Реформа Збройних сил України : актуальність, міжнародний досвід, національні особливості та пріоритети. Збройні сили в епоху Нового Модерну (XXI). Дзеркало тижня. URL: https://dt.ua/POLITICS/reforma_zbroynih_cil_ukrayini_aktualnist,_mizhnarodniy_dosvid,_natsionalni_osoblivosti_ta_prioriteti.html

3. Луньков А.В. Досвід діяльності суб'єктів системи національної безпеки США щодо забезпечення національних пріоритетів. Національний університет «Львівська політехніка». URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/30911/1/32.pdf

4. Пасічний Р. Національна безпека України в епоху глобалізації. Українська національна ідея : реалії та перспективи розвитку. 2012. Вип. 24. С. 108–112.

5. Пунда Ю.В. Трансформація системи управління збройними силами : досвід США та реалії України. Наука і оборона. 2014. № 4. С. 37–46.

6. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 № 2469–VIII. Верховна рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19.

7. 2019 Military Strength Ranking. Global Firepower. URL: https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp#additionalNotes.

8. Склад Збройних Сил України. Міністерство оборони України. URL: http://www.mil.gov.ua/ministry/sklad-zbrojnix-sil-ukraini.

9. Українську армію назвали найсильнішою в Європі. Заборона. URL: https://zaborona.com/ua-army-best-in-eu.

10. Участь ЗС України у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки. Міністерство оборони України. URL: http://www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України № 240. 2016 рік. Адміністрація Президента України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137.

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВИХ ЗАВДАНЬ ВІЙСЬКОВИМИ НАРЯДАМИ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС УЧАСТІ У ВІДНОВЛЕННІ ПРАВОПОРЯДКУ У РАЗІ ВИНИКНЕННЯ МІЖКОНФЕСІЙНИХ КОНФЛІКТІВ

PECULIARITIES OF THE PERFORMANCE OF SERVICE AND MILITARY TASKS BY UNITS OF THE PUBLIC ORDER PROTECTION WHILE PARTICIPATING IN THE RESTORATION OF LAW AND ORDER IN THE EVENT OF INTER-CONFESSIONAL CONFLICTS

УДК 351.75
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-32

Пташка С.Д.
старший викладач кафедри
тактико-спеціальної підготовки
Національна академія
Національної гвардії України
Кулешов О.П.
старший викладач кафедри
тактико-спеціальної підготовки
Національна академія
Національної гвардії України

У статті розглядаються особливості виконання службово-бойових завдань підрозділами з охорони громадського порядку під час участі у відновленні правопорядку у разі виникнення міжконфесійних конфліктів. На підставі проведеного аналізу з досвіду участі підрозділів Національної гвардії України в забезпеченні заходів з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів міжнародного рівня, зокрема, проведення ЄВРО-2012, Євробачення-2017, фіналу Ліги чемпіонів-2018 визначені нові стандарти до забезпечення громадської безпеки під час проведення таких специфічних заходів. Створення єдиної помісної церкви на території нашої держави може спонукати дестабілізаційні сили до здійснення провокацій на релігійному ґрунті, інших екстремістських дій та актів, які можуть перерости в масові безлади з трагічними наслідками. Враховуючи це та досвід, що здобули правоохоронці нашої держави під час проведення різноманітних масштабних масових заходів, слід зауважити на такі особливості, з якими наші правоохоронні органи ще не зустрічалися. Проведений аналіз участі частин НГУ у забезпеченні громадської безпеки та охорони громадського порядку дає змогу стверджувати про раціональність змісту основних завдань військових нарядів, сформованих вимог до порядку несення служби та запропонованих нових підходів до виконання завдань, підготовки та несення служби з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, в тому числі й на релігійному підґрунті.

Ключові слова: *охорона громадського порядку, релігійні фанати, масові заходи, забезпечення громадської безпеки, міжконфесійні конфлікти.*

В статье рассматриваются особенности выполнения служебно-боевых задач войсковыми нарядами по охране общественного порядка во время участия в восстановлении правопорядка в случае возникновения межконфессиональных конфликтов. На основании проведённого анализа и опыта участия подразделений Национальной гвардии Украины по обеспечению мероприятий по охране общественного порядка во время проведения массовых мероприятий международного уровня, в частности, проведения Евро-2012, Евровидения-2017, финала Лиги чемпионов-2018 определены новые стандарты по обеспечению общественной безопасности во время проведения таких специфических мероприятий. Создание единой поместной церкви на территории нашей страны может спровоцировать дестабилизационные силы к попыткам организовать экстремистские действия и акты на религиозной основе, которые могут привести к массовым беспорядкам и другим трагичным последствиям. Учитывая этот факт, а также опыт, приобретённый нашими правоохранителями во время проведения различных масштабных мероприятий, стоит обратить внимание на некоторые особенности, с какими наши правоохранительные органы ещё не сталкивались. На основе проведённого анализа участия частей НГУ в обеспечении общественной безопасности и охране общественного порядка утверждается рациональность смысла основных задач войсковых нарядов, формируются требования к порядку несения службы и предлагаются новые подходы по выполнению задач службы, стоящих перед личным составом по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий, в том числе и с религиозной составляющей.

Ключевые слова: *охрана общественного порядка, религиозные фанаты, массовые мероприятия, обеспечение общественной безопасности, межконфессиональные конфликты.*

The article deals with the peculiarities of the performance of service and military tasks by units of the public order protection while participating in the restoration of law and order in the event of inter-confessional conflicts. Based on the analysis carried out on the experience of participation of the National Guard of Ukraine units in the provision of measures for the protection of public order during mass events of international level, in particular, the holding of Euro-2012, Eurovision-2017, the final of the Champions League-2018 defined new standards to ensure public safety under the time for such specific activities. Creation of a single local church in our country can induce destabilizing forces to provoke religious ground, other extremist actions and acts that can grow into mass disorder with tragic consequences. Given this and the experience gained by law enforcement officers of our state during various large-scale mass events, it is necessary to notice such features that our law enforcement agencies have not yet met. The analysis of the participation of NGU units in the provision of public safety and public order protection makes it possible to state the rationality of the content of the main tasks of military outfits, the requirements for the order of service and the proposed new approaches to the implementation of tasks, preparation and service of public order protection during the mass activities, including the religious basis.

Key words: *protection of public order, religious fans, mass events, provision of public safety, inter-confessional conflicts.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Участь у відновленні правопорядку у разі виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів є однією з головних функцій Національної гвардії України [1, с. 3]. За останній рік, у зв'язку з загостренням соціально-політичних, расових і релігійних суперечностей та веденням бойових дій на Сході України, зміною політичного керівництва держави після проведення виборів постійно виникають осередки напруженості та конфліктів, що значно погіршують авторитет органів державної влади, здійснення правоохоронних функцій, знижують імідж нашої країни. Створення єдиної помісної церкви на території нашої держави може спонукати дестабілізаційні сили до здійснення провокацій на релігійному ґрунті, інших екстремістських дій та актів, які можуть перерости в масові безлади з трагічними наслідками.

Частини та підрозділи Національної гвардії України виконували функції з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки громадян під час проведення Євро-2012, Євробачення-2017, фіналу Ліги чемпіонів-2018 та інших масштабних заходів державного рівня, під час яких показали високий рівень професіоналізму, навченості, вмінь та навичок у вирішенні складних та раптово виникаючих завдань.

З огляду на це та досвід, що здобули правоохоронці нашої держави під час проведення цих масових заходів, слід зауважити на такі особливості, з якими наші правоохоронні органи ще не зустрічалися. Виконання такого роду функцій є досить специфічним, і ще не досконало дослідженим випробуванням, тому в цій статті ми вирішили зауважити на ті особливості, що нас чекають і на які несподіванки ми можемо очікувати. Однією з них є велика кількість людей, що будуть налаштовані, або спеціально заангажовані проти цих нововведень. Серед них можуть бути не тільки щирі віряни, але й особи іншої направленості. Терористичні акти, які останнім часом були здійснені в Західній Європі та на Близькому Сході показали, що заходи безпеки завжди повинні вдосконалюватись і ніколи не бувають зайвими. Кошти, витрачені на забезпечення безпеки громадян під час проведення релігійних заходів, заобігання можливим проявам тероризму, забезпечать життя та здоров'я багатьом нашим співгромадянам.

Отже, вивчення особливостей організації діяльності підрозділів НГУ, спільно з ОВС, СБУ щодо підтримання публічної безпеки й порядку під час проведення різноманітних релігійних заходів, в тому числі й заходів протесту, потребує, як з'ясування, теоретичного підґрунтя цього явища, так і висвітлення найбільш типових помилок, що трапляються на практиці.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми та на які опираються автори. Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких піднімалися питання забезпечення охорони громадського порядку під час проведення масштабних релігійних заходів державного рівня неодноразово розглядалися військовими науковцями та спеціалістами. Особливості виконання службово-бойових завдань військовими нарядами під час проведення масових спортивних, фізкультурно-оздоровчих, релігійних заходів міжнародного рівня та проблеми у цій сфері досліджувались у роботах таких вчених, як: А.М. Колодний, В.Є. Єленський, Г. В. Друзенко, О.М. Бандурка, І.П. Галосніченко, В. Б. Авер'янов, А.І. Берлач, Д.Н. Бахрах, В.К. Гіжевський, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Х.П. Ярмакі, О.В. Негодченко, В.А. Мисливий та інші. Однак з огляду на складність досліджуваної проблеми варто зауважити, що вона залишається досить актуальною. Джерела внутрішньо православного конфлікту, на думку експертів, слід шукати в різному ставленні православних церков (УПЦ Київського патріархату, УАПЦ, УПЦ Московського патріархату) до питання національної орієнтації православ'я в Україні та участі церкви у процесі національного відродження. Як зазначає А. Колодний [2, с. 117], нині УПЦ Московського патріархату є найбільш конфліктогенною релігійною спільнотою в нашій країні. Ця церква, стверджує вчений, ніяк не може змиритися з тим, що вона у своєму нинішньому обличчі в незалежній і демократичній Україні є вчорашнім днем. Зі свого боку, Московська православна церква не бажає рахуватися з тим фактом, що не лише вона репрезентує в Україні цю конфесію, що мають законне право на організацію і діяльність громади Київського патріархату та УАПЦ. УПЦ Московського патріархату прагне повернути собі храми цих церков, чим, зрозуміло, не сприяє церковному порозумінню, встановленню толерантних відносин між церквами.

Провівши аналіз вимог керівних документів щодо організації та порядку несення служби з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки під час проведення масових заходів релігійного характеру, зокрема, різних протестних заходів, – визначили, що останніми документами, що розв'язують ці питання є [1, с. 3; 3, с. 8]. Питання, коли забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку під час прове-

дення різноманітних релігійних заходів забезпечується спеціальними стюардами, волонтерами та службою безпеки церкви, єпархії, концесії, а на прилеглій до місць проведення, шляхах евакуації та у громадських місцях – органами та підрозділами Національної поліції та військовими нарядами Національної гвардії за час, що минув, не розглядались.

Метою статті є аналіз та визначення особливостей забезпечення охорони громадського порядку під час участі у відновленні правопорядку у разі виникнення міжконфесійних конфліктів, висвітлення основних завдань військових та спільних нарядів з ОГП, вимог до порядку несення служби та вдосконалення її несення у швидкоплинних змінах оперативної обстановки.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні вплив релігії на свідомість мас у світі є істотним, і з цим феноменом не можуть не рахуватися державні та політичні діячі будь-якої країни. Навіть більше, за релігійною ознакою створюються та діють громадські об'єднання та партії, складовою програмою яких є релігійні ідеї або вчення. В умовах соціального та науково-технічного прогресу релігії намагаються пристосуватися до сучасності переглядаючи та уточнюючи свої політичні доктрини.

Експерти однозначно підкреслюють: надання Константинопольським патріархатом томосу (указ, декрет у деяких питаннях церковного устрою) – автокефалії Українській єдиній помісній церкві – відновлення справедливості. У 1686 році Київську митрополію Константинопольського патріархату приєднали до Московського патріархату, коли Вселенський патріарх Діонісій IV та Священний Синод Константинопольської Церкви видали суперечливий томос про передачу Київської митрополії в юрисдикцію Московського патріархату. Є ще один важливий момент, на якому наголошують спостерігачі: на створення Єдиної помісної церкви є суспільний запит. Серед українців є підтримка створення єдиної помісної церкви. Хоча УПЦ МП має більше приходів, всі соцопитування показують високий рівень довіри до церкви та те, що наші громадяни є прихильниками Київського патріархату та Української церкви, як такої.

Керуючий справами Української Православної Церкви (Московського Патріархату) митрополит Бориспільський, Броварський Антоній заявив, що в Україні знищують конституційний принцип невтручання держави у церковні справи. «Чому в наші дні, у XXI столітті, в нашій державі, яка декларує демократичний розвиток, допускається відверте знищення конституційного принципу невтручання держави у церковні справи? Причому щодо православної церкви, яка є державотворчою, яка народила і виплекала українську душу, українську культуру. Церкви, яка завжди переживала, розділяла, розділяє і буде розділяти не тільки радість, але й біди свого народу?» – сказав Антоній. Він поставив запитання: «Чому справи українського православ'я вирішують депутати, які здебільшого не тільки не православні, а навіть і не християни?»

Як інформувала РІСУ, до єпархій Української Православної Церкви (Московського Патріархату) надійшли десятки тисяч бланків листів, у яких віряни від свого імені мають закликати Вселенського Патріарха Варфоломія «не допустити узаконення розколу», людям пропонують виступити проти «втручання влади у справи Церкви», «не допустити узаконення розколу» і «виступити проти створення та функціонування Єдиної Помісної Церкви на основі розкольницьких угрупувань УПЦ КП і УАПЦ». Патріарх Російської православної церкви Кирило заявив, що РПЦ ніколи не погодиться на незалежність Української церкви. Як підкреслили спостерігачі, слова патріарха показали, що нинішня Російська православна церква «тримається за руку ФСБ і не може відпустити».

Як і зазначалось у керівних документах та у вищеназваних матеріалах, що становили предмет досліджень, масові заходи – це заходи громадсько-політичного, релігійного, спортивного, культурно-видовищного характеру за участі значної кількості громадян, що проводяться з нагоди відзначення офіційних (державних), професійних, релігійних свят, пам'ятних дат, а також ініціативи політичних партій, рухів, громадських об'єднань, релігійних конфесій, громад, окремих громадян, спортивних організацій, закладів культури тощо.

Головні причини виникнення міжконфесійних конфліктів полягають у позарелігійній площині, насамперед, у перенесенні до релігійної сфери політичних і національних суперечностей та у зіткненні економічних інтересів представників різних національних груп, що прикриваються релігійними гаслами.

Якщо питання релігії не будуть політизуватися або ототожнюватися з національно-етнічними, то ймовірність загострення міжконфесійних відносин або виникнення конфлікту на релігійному підґрунті є досить невеликою.

Тому вищесказане свідчить про те, наразі в окремих регіонах України є ознаки виникнення конфліктів, що підтверджує наявність достатніх умов до виникнення такого небезпечного явища, як масові заворушення.

Це є певним сигналом для органів державної влади та правоохоронних органів щодо необхідності: а) повернутися до проблеми організації ефективної взаємодії, перш за, все регіональних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і правоохоронних органів; б) уточнити завдання і можливості, насамперед, регіональних сил охорони правопорядку, до складу яких входить НГУ [1, с. 6; 4, с. 2].

На досвіді проведення великих міжнародних релігійних заходів та запозичення міжнародного досвіду подібних заходів вироблені європейські моделі забезпечення безпеки громадян під час проведення відправлення релігійних культів, ходи паломників та інші, зміст якої передбачає забезпечення охорони громадського порядку безпосередньо на цьому заході стюардами, волонтерами та службою безпеки єпархії, а на території, де безпосередньо проходить цей захід, – нарядами Національної поліції та Національної гвардії. Водночас як показав досвід проведення таких заходів, проблемними питаннями виявилися: забезпечення громадської безпеки безпосередньо на самому заході, прилеглій території, в тому числі й у віддалених місцях (де проживають паломники), а також оперативні дії та швидка реакція правоохоронних органів на виникнення порушень громадського порядку в зонах відповідальності, на які умовно розбитий весь релігійний захід.

Такий варіант несення служби на прилеглій території до місць проведення масових заходів спонукає використання для цієї мети найбільш досвідчених фахівців поліції та військовослужбовців Національної гвардії разом з волонтерами. Водночас необхідно залучення для виконання правоохоронних функцій патрульних нарядів на конях, автотранспорті, вертольотах, катерах, велосипедах. За такої умови обов'язкове залучення спеціалістів кінологічної служби (як спеціальних собак так і службово-розшукових), спеціалістів вибухотехнічної служби. І в тих військових нарядах з охорони громадського порядку поблизу місця проведення заходу, де не присутні такі співробітники, особовий склад повинен бути проінструктований та забезпечений спеціальними тестами на швидке виявлення вибухонебезпечних речовин.

Під час попередження та припинення масових безпорядків і групових порушень громадського порядку наряди з охорони громадського порядку повинні:

а) ретельно вивчати обстановку і контингент осіб під час проведення походів, мітингів, демонстрацій на вулицях та в інших місцях масового скупчення людей; спрямовувати увагу на усі обставини, які можуть викликати або сприяти скоєнню групових порушень громадського порядку, доповідати про такі обставини оперативному черговому, самим вживати заходів щодо їх усунення, а також вимагати вжиття заходів від відповідних посадових осіб;

б) негайно реагувати на факти хуліганських проявів і сигнали громадян про можливі групові порушення громадського порядку; з огляду на обставини, рішуче і вміло діяти під час затримання хуліганів з метою виключення можливості виникнення безпорядків; роз'яснювати порушникам неправомірність їх дій і вимагати припинення порушень;

в) вживати заходів до припинення торгівлі спиртними напоями в неустановлених місцях, особливо на території проведення релігійних та інших масових заходів; разом з адміністрацією єпархії та іншими організаторами вживати заходів до недопущення на проведення цих заходів осіб у нетверезому стані, вживання спиртних напоїв біля церков та інших культових споруд і підходах до них;

г) негайно доповісти черговому (старшому наряду) про випадки невиконання власниками цих заходів та іншими посадовими особами обґрунтованих вимог нарядів з ОГП щодо забезпечення належного порядку.

Припинення та ліквідація групових порушень громадського порядку здійснюються рішучими діями нарядів з охорони громадського порядку шляхом поділу натовпу на дрібні групи, відокремлення їх одна від іншої, відтиснення і розсіяння. Одночасно вживаються заходи для виявлення організаторів і активних учасників безпорядків.

Під час припинення правопорушень в місцях скупчення людей, а також під час затримання організаторів та активних учасників групових порушень громадського порядку наряди з охорони громадського порядку повинні виявляти обережність і пересторогу, з огляду на можливу негативну реакцію присутніх громадян, щоб своїми діями не викликати ускладнення обстановки. Затримані організатори та активні учасники групових порушень громадського порядку негайно відправляються у зачинених машинах до управлінь або відділів національної поліції.

У ситуаціях, коли негайне затримання організаторів та активних учасників безпорядків неможливе або небажане, наряди з охорони громадського порядку обмежуються встановленням їх осіб для наступного нагляду і затримання у найбільш придатний для цього час.

Під час проведення операцій з припинення групових порушень громадського порядку наряди з охорони громадського порядку

повинні виявляти високу організованість, дисциплінованість і діяти тільки по команді керівника операції або старшого наряду. Для забезпечення погоджених дій встановлюються способи підтримання зв'язку, умовні знаки та сигнали.

Отже, в сучасних умовах з огляду на застосування великої частини сил та засобів НГУ на Сході України, у разі виникнення міжконфесійних конфліктів у будь-якому іншому регіоні України на Національну гвардію України можуть бути покладені такі службово-бойові завдання:

1) наявні завдання з новим наповненням, а саме: а) охорона об'єктів життєзабезпечення, мостів різного призначення, тунелів тощо; б) охорона аеропортів, залізничних і автомобільних вокзалів, державних установ, засобів масової інформації тощо; в) охорона релігійних установ і пам'ятників історії та культури;

2) завдання миротворчого характеру, які пов'язані зі спостереженням за припиненням вогню і розведенням ворогуючих сил, забезпечення переговорів між цими силами, участь в операціях з розміновування.

Висновки дослідження, перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, проведений у статті аналіз свідчить про наявність необхідних і достатніх умов виникнення міжконфесійних конфліктів в Україні. Його виникнення може призвести до часткової або повної неспроможності функціонування органів державної влади та введення надзвичайного стану. Тому виникає інтерес до таких наукових завдань: 1) обґрунтування переліку завдань, які може виконувати НГУ щодо стабілізації обстановки у районі надзвичайного стану і відновлення функціонування органів державної влади в умовах виникнення міжконфесійних конфліктів; 2) визначення складу сил угруповання НГУ у регіоні держави та способів його застосування у разі відновлення функціонування органів державної влади у результаті міжконфесійних конфліктів.

Чисельність релігійних конфесій, їх різноманітність відповідають розмаїттю умов, у яких вони формувалися, особливостям історичного шляху і характеру окремих народів. Це стає причиною багатьох непорозумінь, суперечок між різними церковними організаціями, а іноді й ворожнечі на релігійному ґрунті. У демократичних державах, де конфесійна політика ґрунтується на Загальній декларації прав людини, а закон гарантує свободу совісті, забороняється розпалювати ворожнечу, ненависть у зв'язку з релігійними віруваннями.

Здійснений в статті аналіз досвіду участі частин НГУ в охороні громадського порядку під час проведенні футбольних матчів чемпіонату Євро-2012, заходів під час Євробачення – 2017, проведення фіналу Ліги чемпіонів у 2018 році на території нашої держави для забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку дає змогу стверджувати про раціональність змісту основних завдань військових нарядів, сформованих вимог до порядку несення служби та запропонованих нових підходів до виконання завдань, підготовки та несення служби з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, в тому числі й на релігійному підґрунті.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Національну гвардію України : Закон України від березня 2014 р. № 876-VII, Відомості Верховної Ради України. 2014. № 17. Ст. 594.

2. Колодний А.М. Релігійне сьогодення України : роздуми, оцінки і прогнози : тематична збірка вибраних статей і тез. А. М. Колодний. Київ : Український видавничий консорціум. 2009. 450 с.

3. Про Національну поліцію України : Закон України від 2015 р. № 565-XII, Відомості Верховної Ради України. 2015. № 4. Ст. 20.

4. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10 серпня 2016 р. № 773. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16 (дата звернення: 18.06.2019).

5. Неклюдов В.Г. Агресивний натовп як елемент соціального суб'єкта масових заворушень на ґрунті міжнаціональних конфліктів. Москва : Волтерс Клувер, 2005. С. 144–148.

ОСОБЛИВОСТІ ПОБУДОВИ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

THE FEATURES OF CREATION OF THE STATE INFORMATION SECURITY SYSTEM

УДК 351:342.57
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-33

Торічний В.О.
к. психол. наук, докторант
Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету
цивільного захисту України

У статті досліджено особливості побудови державної системи інформаційної безпеки. Зокрема, виокремлено загальні цілі побудови державної системи інформаційної безпеки. Окреслено структуру державної системи інформаційної безпеки Сформульовано та розкрито принципи формування державної системи інформаційної безпеки. Запропоновано шляхи створення і реалізації державного механізму забезпечення інформаційної безпеки.

Ключові слова: *державна система, інформаційна безпека, державний механізм забезпечення інформаційної безпеки, шляхи, державна політика з питань інформаційної безпеки.*

В статье исследованы особенности построения государственной системы информационной безопасности. В частности, выделены общие цели построения государственной системы информационной безопасности. Очерчена структура государственной системы информационной безопасности. Сформулированы и раскрыты принципы формирования государственной системы информационной безопасности. Предложены пути создания и реализации государственного механизма обеспечения информационной безопасности.

Ключевые слова: *государственная система, информационная безопасность, государственный механизм обеспечения информационной безопасности, пути, государственная политика по вопросам информационной безопасности.*

The features of creation of the state information security system are investigated in the article. In particular, overall objectives of creation of the state information security system are allocated. The structure of the state information security system is outlined. The principles of formation of the state information security system are formulated and disclosed. The ways of creation and realization of the state mechanism of information security ensuring are offered.

Key words: *state system, information security, state mechanism of information security ensuring, ways, state policy concerning information security.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Наприкінці XX століття відбулися якісні зміни в політичній, економічній та науково-технічній сферах, які змусили багато в чому переглянути державну політику в сфері захисту інформації. В Україні відійшла в минуле державна монополія на інформаційні ресурси, зокрема. Причому правові питання володіння, користування та розпорядження цими ресурсами багато в чому ще не врегульовані. Колишній адміністративний механізм управління інформаційною безпекою став неможливим і неефективним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в державі неодноразово підлягали дослідженню з боку численних вчених, зокрема, таких, як: В. Богуш [1], І. Бондар [2], Б. Кормич [3], О. Пилипенко [4] та інші.

Необхідно на цім зауважити, що в наукових працях вчених здебільшого розглядаються загальні питання забезпечення інформаційної безпеки. Однак перспективи формування та впровадження державної системи інформаційної безпеки залишаються мало визначеними та потребують подальшого висвітлення.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Зважаючи на величезний обсяг наукових досліджень і практичних напрацювань у сфері забезпечення державної інформаційної безпеки, слід зазначити, що нинішні умови викликають постійні зміни у зовнішньому та внутрішньому інформаційному середовищі.

Крім того, є велика кількість небезпек і загроз інформаційній безпеці держави та їх регіонів. Відповідно, постає об'єктивна необхідність розробки та впровадження державної системи інформаційної безпеки.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження особливостей побудови державної системи інформаційної безпеки.

Необхідність досягнення поставленої мети передбачає розв'язання такого кола завдань:

– виокремити загальні цілі побудови державної системи інформаційної безпеки;

– окреслити структуру державної системи інформаційної безпеки;

– сформулювати та розкрити принципи формування державної системи інформаційної безпеки;

– запропонувати шляхи створення та реалізації механізму забезпечення інформаційної безпеки.

Виклад основного матеріалу. За своєю побудовою державна система інформаційної безпеки є багаторівневою та багатофунк-

ціональною системою. Структура державна система інформаційної безпеки включає державні органи управління системою інформаційної безпеки, а також територіальні органи державних органів виконавчої влади, які вирішують загальносистемні завдання інформаційної безпеки, об'єктні (цільові) та функціональні підсистеми державної системи інформаційної безпеки.

Загальними цілями побудови державної системи інформаційної безпеки є такі:

1) проведення державної політики з питань інформаційної в державі й її регіонах передбачає вдосконалення організаційно-правового, нормативно-методичного, технічного та кадрового забезпечення інформаційної безпеки в органах державної влади і місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях регіону, насамперед, позавідомчої належності;

2) координація дій регіональних державних і недержавних структур щодо захисту регіонального інформаційного простору; створення необхідної інфраструктури для організаційно-правового, нормативно-методичного, технічного та кадрового забезпечення інформаційної безпеки в державі та її регіонах [2; 3].

Реалізація першої мети державної системи інформаційної безпеки, насамперед, спрямована на забезпечення державних інтересів у сфері інформаційної безпеки в регіоні. Водночас повинен забезпечуватися захист найбільш важливої інформації, що перебуває в розпорядженні органів регіонального управління, а також захист регіонального інформаційно-психологічного простору.

Реалізація другої мети спрямована на забезпечення соціально-економічної безпеки держави й її регіонів. Досягнення цієї мети вимагає розробки нових погоджених механізмів забезпечення інформаційної безпеки, організації взаємодії між наявними регіональними та державними органами державної системи інформаційної безпеки та структурами, що працюють в сфері інформаційної безпеки держави й її регіонів.

Цілі державної системи інформаційної безпеки досягаються шляхом створення та реалізації механізму забезпечення інформаційної безпеки, що включає:

– органи державної системи інформаційної безпеки, які забезпечують виконання всієї повноти завдань і функцій в області інформаційної безпеки та наділені відповідними повноваженнями;

– систему планових законодавчих, організаційно-розпорядчих, нормативних й інформаційних документів, що регламентують і забезпечують діяльність органів державної системи інформаційної безпеки;

– технології, системи та засоби, що перебувають у відомстві органів державної системи інформаційної безпеки [1; 4].

В основу формування державної системи інформаційної безпеки можуть бути покладені такі принципи:

– законність;

– розмежування повноважень щодо забезпечення інформаційної безпеки між державними органами державної системи захисту інформації та органами місцевого самоврядування;

– добровільність входження до складу державної системи інформаційної безпеки підприємств, установ і організацій регіону;

– колегіальність керівництва державної системи інформаційної безпеки;

– стабільність ядра державної системи інформаційної безпеки, що забезпечує виконання функцій інформаційної безпеки;

– адаптивність оболонки державної системи інформаційної безпеки до зовнішніх умов і завдань;

– раціональне поєднання універсальності та диференціації механізмів забезпечення інформаційної безпеки;

– облік досвіду забезпечення інформаційної безпеки в Україні і її регіонах;

– поетапність формування і розвитку державної системи інформаційної безпеки [1; 2].

Зокрема, принцип законності полягає в:

– створенні державної системи інформаційної безпеки в суворій відповідності з державними нормативно-правовими актами у сфері інформаційної безпеки;

– формуванні регіонального законодавства, яке забезпечує раціональне використання інформаційних ресурсів регіону;

– реалізацію правового механізму захисту регіонального інформаційного простору.

Принцип розмежування повноважень щодо забезпечення інформаційної безпеки між державними органами державної системи захисту інформації та органами місцевого самоврядування полягає в тому, що на державному рівні визначаються загальні вимоги щодо забезпечення інформаційної безпеки, закріплені в системі державних правових, організаційно-розпорядчих та нормативних документів; на регіональному рівні створюються умови для реалізації цих вимог і механізму з метою запобігання в регіоні шкоди від загроз інтересам держави, суспільства та особистості в інформаційній сфері.

Принцип добровільності ґрунтується на взаємній вигоді підприємств, установ і

організацій регіону щодо об'єднання зусиль у вирішенні питань інформаційної безпеки, невтручання органів державної влади в сферу компетенції власників інформації та інформаційних систем.

Принцип колегіальності керівництва передбачає прийняття погоджених взаємно вигідних для всіх суб'єктів забезпечення безпеки інформації рішень з питань інформаційної безпеки за повної самостійності та персональної відповідальності цих суб'єктів у конкретній галузі діяльності.

Принцип стабільності ядра державної системи інформаційної безпеки означає обов'язкову наявність в її складі елементів, які забезпечують пріоритетне виконання функцій інформаційної безпеки за будь-яких варіантах розвитку державної системи інформаційної безпеки.

Принцип адаптивності оболонки державної системи інформаційної безпеки полягає в створенні (відповідно до поточних зовнішніх умов і завдань, що розв'язуються) гнучкої системи організації діяльності в області інформаційної безпеки.

Принцип раціонального поєднання універсальності та диференціації механізмів інформаційної безпеки полягає у визначенні загального механізму забезпечення інформаційної безпеки та поширенні досягнутого досвіду, а також у визначенні специфічних вимог і розробці спеціальних механізмів захисту регіонального інформаційного простору.

Принцип врахування досвіду забезпечення інформаційної безпеки в Україні та регіонах передбачає наявність системи взаємного обміну інформацією між регіонами, узагальнення та періодичне доведення такого досвіду до органів державної системи інформаційної безпеки.

Принцип поетапності формування та розвитку державної системи інформаційної безпеки полягає у визначенні цілей та завдань розвитку, пріоритетності необхідних результатів, раціональної послідовності їх досягнення з урахуванням науково-технічних і економічних можливостей держави та її регіонів [1-4].

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі. Підбиваючи підсумки даного дослідження, слід зазначити, що в ньому було отримано такі висновки:

– виокремлено загальні цілі побудови державної системи інформаційної безпеки: вдосконалення організаційно-правового, нормативно-методичного, технічного та кадрового забезпечення інформаційної безпеки в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також створення необхідної інфраструктури для організаційно-правового, нормативно-методичного, технічного та кадрового забезпечення інформаційної безпеки в державі й її регіонах;

– окреслено структуру державної системи інформаційної безпеки. Підкреслено, що вона має бути багаторівневою і багатофункціональною системою;

– сформульовано та розкрито принципи формування державної системи інформаційної безпеки: законність; раціональне поєднання універсальності та диференціації механізмів забезпечення інформаційної безпеки; облік досвіду забезпечення інформаційної безпеки в Україні та її регіонах; поетапність формування та розвитку державної системи інформаційної безпеки тощо;

– запропоновано шляхи створення і реалізації механізму забезпечення інформаційної безпеки: формування органів державної системи інформаційної безпеки; створення системи планових законодавчих, організаційно-розпорядчих, нормативних й інформаційних документів; застосування технологій, систем і засобів, що перебувають у відомстві органів державної системи інформаційної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Інформаційна безпека держави / В. Богуш, О. Юдін ; Гол. ред. Ю. Шпак. Київ : МК-Прес, 2005. 432 с.

2. Бондарь И. Проблемы информационной безопасности в условиях переходного общества. *Персонал*. 2003. № 8. С. 47–48.

3. Кормич Б. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2005. 382 с.

4. Пилипенко О. Формула безопасности : Информационная безопасность. *СНІР*. 2005. № 12. С. 72–73.

ПОТЕНЦІАЛ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

POTENTIAL OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE SYSTEM OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

УДК 35.07:352.07:351.86:355.2
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-34

Фараджов Ш.Я.
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті досліджено стан та проблеми реалізації публічної політики органами місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки, охарактеризовано фактори, що призводять до неефективності діяльності органів місцевого самоврядування у процесі забезпечення національної безпеки держави, розкрито потенціал взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів влади у процесі забезпечення національної безпеки з урахуванням євроінтеграційних тенденцій зовнішньої політики, охарактеризовано основні недоліки нормативно-правової бази, а саме відсутність чіткої детермінації сценаріїв участі органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки та порядку їх реалізації, дано рекомендації щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку держави, інтеграції України в ЄС та протистояння реальним воєнним, терористичним і економічним загрозам національній безпеці України.
Ключові слова: *євроінтеграція, органи місцевого самоврядування, публічне управління, національна безпека, система національної безпеки.*

В статье исследовано состояние и проблемы реализации публичной политики органами местного самоуправления по обеспечению национальной безопасности, охарактеризованы факторы, приводящие к неэффективной деятельности органов местного самоуправления в процессе обеспечения национальной безопасности государства, раскрыт потенциал взаимодействия органов местного самоуправления и государственных органов власти в процессе обеспечения национальной безопасности с учетом евроинтеграционных тенденций внешней политики, охарактеризованы основные недостатки нормативно-правовой базы, а именно отсутствие четкой детерминации сценариев участия органов местного самоуправления в системе обеспечения национальной безопасности и порядка их реализации, даны рекомендации по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления в современных условиях развития государства, интеграции Украины в ЕС и противостояния реальным военным, террористическим и экономическим угрозам национальной безопасности Украины.
Ключевые слова: *евроинтеграция, органы местного самоуправления, публичное управление, национальная безопасность, система национальной безопасности.*

The article analyzes the state and problems of the implementation of public policy by local government bodies in relation to ensuring national security, describes the factors that lead to ineffectiveness of the activities of local government bodies in the processes of ensuring the national security of the government, reveals the potential of interaction of local government bodies and public authorities in the process of ensuring national security taking into account Euro integration tendencies of foreign policy, characterizes the main disadvantages of the legal framework, namely, the absence of a clear determination of scenarios of the participation of local government bodies in the system of ensuring national security and their implementation order, gives recommendations on improving the activities of local government bodies in the current conditions of government development, Ukraine's integration into the EU and confrontation with real military, terrorist and economic threats to Ukraine's national security.
Key words: *European integration, local authorities, public management, national security, national security system.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української державності для реалізації життєво важливих інтересів України актуальним стає захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її національної безпеки та зміцнення її військової потужності.

Збройний конфлікт на Сході України, анексія Російською Федерацією Кримського півострова, розв'язання та ведення Російською Федерацією гібридної війни проти суверенної України потребує від державно-управлінської практиці формування ефективних механізмів забезпечення національної безпеки України. У сучасних реаліях жоден із зовнішніх ризиків суверенним правам України не може відкидатися та ігноруватися. Однак те, що уособлення негативних проявів зовнішніх загроз втілиться у форму військового конфлікту, мало надзвичайну низьку вірогідність у будь-яких стратегічних аналітичних планах та доповідях до 2014 року. Результатом стало прийняття нової Стратегії національної безпеки України, яка вже в нових реаліях актуалізувала питання агресивної зовнішньої політики Росії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням діяльності органів місцевого самоврядування в системі державного управління приділяється значна увага в науковому дискурсі науки державного управ-

ління. У цьому плані можна виділити праці таких вітчизняних вчених, як: О. Ярмиш, В. Горбачов, В. Грицак, С. Калутін, О. Головко, О. Марченко, О. Мельничук та ін. Питанням організації, діяльності, місця органів місцевого самоврядування в системі публічної влади приділяється також значна увага серед сучасних дослідників, таких як: С. Болдирєв, О. Бориславська, О . Батанов, Ю. Делія, Б. Калиновський, А. Коваленко, В. Кравченко. В. Кампо, В. Куйбіда, А. Крусян, М. Орзіх, Н. Шкільняк, Н. Камінська. Теорія та практика місцевого самоврядування є предметом наукового аналізу вітчизняних авторів С. Лекаря, О. Корнієвського, М. Сергієнка та О. Болбаса.

Зарубіжна історіографія проблеми має певний досвід досліджень минулих років. Так, дослідженням проблем децентралізації публічного управління займається французький дослідник Ж. Ведель. Деяким напрацюванням щодо виявлення та з'ясування природи особливостей систем місцевого самоврядування присвятили свої наукові розроблення такі зарубіжні вчені, як Т. Вюртенбергер, М. Кітінг, С. Ліпсет, Е. Томпсон.

Європейський досвід розбудови місцевого самоврядування наглядно висвітлено у працях Ж. Девелі, Ж. Зіллера, Є. Харлофа.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас згадані праці не завжди дають чітке уявлення про те, яке саме місце займають органи місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки, та не аналізують, які є механізми взаємодії цих органів з органами державної влади в контексті забезпечення національної безпеки.

Метою статті є здійснення теоретичного аналізу діяльності органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції.

Відповідно до мети постають такі *завдання:* розкрити зміст взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування в контексті забезпечення національної безпеки; охарактеризувати потенціал взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів влади у процесі забезпечення національної безпеки України, дати рекомендації щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система національної безпеки України складається з різних елементів, одним із яких є органи місцевого самоврядування, що займаються забезпеченням національної безпеки в межах своїх функцій та повноважень.

Основний акцент в умовах сьогодення, що яскраво підтверджується прикладами практичної реалізації політики національної безпеки на територіальному рівні окремої громади, повинен зміститися в бік пошуку оптимальної моделі взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на шляху реалізації політики національної безпеки з максимальною ефективністю механізмів та інструментів її реалізації на рівні конкретного регіону та території.

В умовах військового протистояння та терористичної загрози й підвищення рівня економічних ризиків держава намагається долучити до процесу соціальної стабілізації і розвитку економічних, соціальних, публічно-політичних та інших суспільних процесів якомога більше органів та інституцій [4, с. 161]. Відбувається розширення суб'єктного складу регулювання питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки. Однак це вимагає і нових підходів до організації взаємодії, пошуку нових моделей розподілу повноважень і сфер впливу між різними органами і інституціями. У такому контексті роль органів місцевого самоврядування поступово зростає, особливо враховуючи розширення їх повноважень та рівня спроможності за результатами проведення адміністративної реформи. Таким чином, органи місцевого самоврядування суттєво підвищили власний ресурсний та організаційно-управлінський потенціал, що дозволяє їм більш ефективно вирішувати проблеми територіального і регіонального характеру. У тому числі і такі проблеми, які відносяться до системи забезпечення національної безпеки держави.

Ефективність органів місцевого самоврядування у процесах забезпечення національної безпеки держави зумовлюється низкою факторів, серед яких, окрім адміністративної реформи, що дала можливість суттєво розширити самостійність та утилітарність місцевого самоврядування, слід окремо звернути увагу і на євроінтеграційні тенденції, на рівень сучасного розвитку громадянського суспільства. Євроінтеграційний вектор розвитку України й ті кроки, що вже були здійснені на цьому шляху, суттєво розширили підґрунтя для вирішення проблем забезпечення національної безпеки із залученням до неї органів місцевого самоврядування.

Справа в тому, що одними з вихідних принципів євроінтеграції є забезпечення та гарантуванням державою спроможності розвитку регіонів та підвищення автономності органів територіальної влади (місцевого самовряду-

вання), а також деконцентрація та децентралізація управлінського впливу на суспільні процеси в державі.

Як зазначає С.І. Лекарь, «органи місцевого самоврядування повинні впливати на вирішення питань місцевого розвитку більш активно, враховуючи збільшення рівня їх спроможності та фінансової незалежності. Органи державного управління, у свою чергу, повинні більш активно делегувати на місцевий рівень функції, здійснення яких суттєво залежить від особливостей конкретного регіону. У такий спосіб відбуватиметься оптимізація механізму державного управління територіями за рахунок консолідації ресурсів регіону в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування» [3, с. 598–599]. Насправді дана теза стосовно того, що ресурси регіону повинні консолідуватися під регулюючим впливом та в розпорядженні органів місцевого самоврядування, максимально точно відображає сутність територіального управління та місцевого самоврядування як права територіальної громади. Однак розпорядження такими ресурсами повинно відбуватися з урахуванням загальнодержавної стратегії розвитку та загальнодержавної політики регіонального розвитку. Власне, як і будь-якої іншої політики держави в будь-якій сфері, оскільки лише в такий спосіб досягається максимальна ефективність забезпечення в тому числі і стану національної безпеки держави.

У свою чергу, О.А. Корнієвський вважає, що «органи місцевого самоврядування слід розглядати як окремий вид суб'єктів у сфері управління та регулювання процесів із забезпечення належного стану національної безпеки держави. Справа в тому, що органи місцевого самоврядування, втілюючи в собі право громади на саморозвиток та самозабезпечення, за логікою свого існування не можуть і не повинні підпорядковуватися державі, існуючи і функціонуючи при цьому в єдиному легітимізованому державою правовому полі» [2, с. 234]. Так, насправді органи місцевого самоврядування не підпорядковуються органам державної влади, однак між ними існують тісні відносини делегування та реалізації делегованих повноважень із можливістю контролю за використанням виділених для їх реалізації ресурсів. Така модель взаємовідносин є ключовою для ефективного функціонування механізму держави, оскільки держава бере на себе велику кількість функцій у сфері територіального розвитку, реалізація яких із централізованої системи органів суттєво зменшує ефективність та досяжність результатів.

У процесі забезпечення національної безпеки та з урахуванням євроінтеграційних тенденцій зовнішньої політики України такий потенціал взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів влади розкривається через:

– суттєве підвищення оперативності реагування системи управління на загрози, що виникають в окремих регіонах із потенціалом розповсюдження на територію всієї держави;

– мобільність ресурсів та суб'єктів управління під час вирішення завдань забезпечення національної безпеки, їх оперативне переведення з одного рівня управління на інший із метою ефективного використання там, де вони є найбільш необхідними;

– високий рівень стандартів реалізації політики у сфері забезпечення національної безпеки (з урахуванням вимог ЄС та системи оборонної політики НАТО);

– набуття унікального досвіду у сфері подолання загроз військового та терористичного характеру через запровадження механізму військово-цивільних адміністрацій та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

М.Г. Сергієнко та О.М. Болбас зазначають, що «в Україні недостатньо розробленими залишаються проблеми визначення ролі та місця органів державного управління й місцевого самоврядування щодо здійснення тісної взаємодії з військовим командуванням, керівництвом силових структур під час організації територіальної оборони, запобігання терористичній діяльності, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та під час виконання спільних завдань в інших кризових ситуаціях» [5, с. 236]. Отже, цей напрям – підвищення рівня взаємодії та відпрацювання належного механізму її реалізації – є найбільш пріоритетним та важливим із токи зору забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції із залученням органів місцевого самоврядування та їхніх ресурсних можливостей.

Якщо ж говорити про організаційно-правову складову частину участі органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки, то тут слід звернути увагу на низку законів: Закон України «Про органи місцевого самоврядування», «Про основи національної безпеки України», «Про військово-цивільні адміністрації» тощо. Основним недоліком даних законодавчих актів є відсутність чіткої детермінації сценаріїв участі органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки та порядку їх реалізації. Разом із тим законодавство України визначає органи місцевого самоврядування як окрему сукупність суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки, а одним із

ключових напрямків їх функціонування є створення умов для всебічного та безпечного розвитку регіонів.

У новому законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», прийнятому у 2017 році, передбачено, що службовець органів місцевого самоврядування не має права під час виконання повноважень демонструвати власні політичні погляди та здійснювати інші дії або бездіяльність, які будь-яким способом можуть демонструвати його особливе відношення до політичних партій і негативно впливати на авторитет місцевого самоврядування та держави або представляти загрозу для конституційного строю, територіальної цілісності та національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей, інтересів територіальних громад. Більше того, він не може бути членом політичної партії, якщо займає посаду категорії І – на час служби в органах місцевого самоврядування така особа приписує своє членство в політиці.

Згідно з Кодексом цивільного захисту України органи місцевого самоврядування в обласних центрах, у містах обласного і районного значення є ланками територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту.

До основних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту належить [1]: забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах місцевого господарювання; розроблення та забезпечення реалізації програм та планів заходів у сфері цивільного захисту; керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням; створення за погодженням із центральним органом виконавчої влади місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування; забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій; організація робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій; організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; організація та здійснення евакуації населення, майна в безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення; контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією; організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій; забезпечення складення довідок про визнання особи постраждалою внаслідок надзвичайної ситуації, списків (реєстрів) постраждалих унаслідок надзвичайної ситуації, відповідно до яких надається матеріальна допомога, списків загиблих осіб на підставі їх ідентифікації; забезпечення соціального захисту постраждалих унаслідок надзвичайної ситуації, зокрема виплати матеріальної допомоги; створення в містах комісій із питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій – спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування; забезпечення навчання з питань цивільного захисту посадових осіб органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання комунальної власності, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях; реалізація заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання комунальної форми власності; здійснення інших повноважень у сфері цивільного захисту, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами та інше.

Висновки. На нашу ж думку, органи місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку держави, інтеграції України в ЄС та протистояння реальним воєнним, терористичним і економічним загрозам, перебуваючи у стані подолання фактично відкритої агресії сусідньої держави, повинні займати більш активну позицію та набути більшу спроможність у питаннях регіонального та місцевого характеру.

По-перше, існує потреба розробити для кожного окремого регіону відповідну стратегію регіональної безпеки. Така стратегія повинна включати в себе низку сценаріїв, кожен із яких має передбачати конкретні заходи впливу з боку органів місцевого самоврядування, визначати рівень та обсяги використання ресурсного забезпечення політики регіональної безпеки тощо.

По-друге, органи місцевого самоврядування повинні відповідати за конкретні напрямки забезпечення національної безпеки на рівні окремих регіонів із можливістю акумулювати резерви власних ресурсів, передавати їх на користь держави у випадку

виникнення потреби стабілізації економічної, соціальної, фінансової чи іншої підсистеми національної безпеки в інших регіонах.

По-третє, необхідним є запровадження моделей взаємодії органів місцевого самоврядування суміжних регіонів на випадок активізації загроз національної безпеки, що мають локальний характер або походження з конкретного регіону. Така взаємодія повинна бути легітимізована на рівні окремого закону та відбуватися в рамках спеціально запроваджених програм і сценаріїв реагування, розроблених відповідними органами місцевого самоврядування.

По-четверте, необхідним є розроблення та запровадження механізму координації діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади в питаннях забезпечення національної безпеки. Така координація повинна стосуватися не лише суто управлінських відносин, але і відносин ресурсного забезпечення.

Перспективи подальших наукових розвідок за цим напрямом можуть стосуватись визначення сутності та функцій територіальної оборони як елемента системи забезпечення національної безпеки України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс цивільного захисту України. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page.

2. Корнієвський О.А. Недержавна система забезпечення національної безпеки держави: концептуальні засади. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2008. Вип. 42. С. 231–240.

3. Лекарь С.І. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади у сфері забезпечення економічної безпеки. *Форум права*. 2013. № 1. С. 596–601.

4. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення : монографія. Київ : «Текст», 2003. 329 с.

5. Сергієнко М.Г. Воєнна організація держави та захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз. *Теорія та практика державного управління.* 2015. Вип. 2. С. 283–289.

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ

Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій

Шановні колеги! Питання академічної доброчесності є надзвичайно актуальними у наш час. Враховуючи великі масиви інформації, що з'являються у всесвітній мережі, жоден вчений не може бути впевненим, що його авторське право захищене. Крім того, поширеною є ситуація, коли декілька вчених в одній галузі науки користуються однаковими джерелами інформації, а в результаті безкоштовні програми пошуку плагіату засвідчують стовідсоткові збіги тексту, що може призвести до безпідставних звинувачень у плагіаті, особливо після перевірки за базою даних авторефератів та дисертацій. Це викликано тим, що порівняння з іншими дисертаціями не вказує на використання спільних першоджерел (статей, монографій, статистичних щорічників, словників тощо), а однозначно визначає тільки збіг тексту, ігноруючи навіть цитати. Важливим є також те, що чинне законодавство однозначно визначає, що перевірку може здійснювати виключно установа за профілем дослідження, а не поширені в мережі безкоштовні програми. Для уникнення подібних ситуацій ми пропонуємо Вам скористатися науковою **послугою оцінки технічної унікальності наукового тексту** за допомогою *ліцензованого* програмного забезпечення, яке гарантує похибку перевірки до 3%. Переваги такої перевірки порівняно з іншими методами:

– Ви *укладаєте угоду* про надання послуг;

– Ваш файл *не розміщується у мережі*, тобто інформація і авторство залишаються анонімними;

– Ви *отримуєте звіт*, підготовлений за допомогою *ліцензованого* програмного забезпечення; *порівняльну таблицю* однакових фрагментів тексту із зазначенням джерела; *офіційний звіт про надану послугу* із зазначенням результатів;

– Ви отримуєте вичерпну інформацію про текстові збіги у Вашому дослідженні та дослідженнях інших авторів не тільки *українською, але і російською та англійською мовами*;

– Ви користуєтесь програмним забезпеченням, яке використовується *тільки спеціалізованими науковими та освітніми установами* і розроблене виключно для пошуку текстових збігів *саме у наукових дослідженнях*, а не у публіцистиці, рекламних веб-сайтах тощо;

– Виключна робота з авторами – ніхто, крім автора тексту, не зможе замовити у нас перевірку цього тексту, що убезпечить Вас від *перевірок третіми особами*;

– Ви отримуєте можливість коректно оформити посилання на першоджерела;

– Існує можливість перевірки *будь-яких наукових досліджень*: статей, рефератів, авторефератів, дисертацій, доповідей, тез, звітів тощо.

Терміни і вартість перевірки і надання звіту:		
Характер наукової роботи	Терміни (робочих днів)	Вартість
Докторська дисертація	5 – 10	5500 грн
Кандидатська дисертація	3 – 7	3500 грн
Автореферат	1 – 2	500 грн
Стаття (обсягом до 12 сторінок)	1 – 2	500 грн
Інші види робіт	За домовленістю	За домовленістю

Для того, щоб замовити послугу, Вам необхідно звернутись електронною поштою до Причорноморського науково-дослідного інститут економіки та інновацій, вказавши у темі листа «Оцінка унікальності тексту». У листі вкажіть адресу для листування, додайте файл у форматі MS Word з текстом наукового дослідження. Фахівець відповідного відділу надасть Вам відповідь щодо процедури здійснення експертизи.

Контактна особа:
Шумилова Тетяна – молодший науковий співробітник
Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.
+38 (048) 709-38-69
+38 (093) 253-57-15
shumilova@iei.od.ua

З повагою,
дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 11

Коректура • О. Буркало

Комп'ютерна верстка • Н. Кузнєцова

Формат 60х84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 20,56. Ум.-друк. арк. 22,32.
Підписано до друку 04.06.2019. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.