ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 16

**Видавничий дім
«Гельветика»
2020**

Редакційна колегія:

Сташис Римантас – доктор наук в галузі управління і адміністрування, професор

Баштанник Віталій Володимирович – доктор наук з державного управління, професор

Бендаравечіне Ріта – доктор соціальних наук та порівняльної політики, асоційований професор

Гавкалова Наталія Леонідівна – доктор економічних наук, професор

Дзіеканські Павел – доктор економіки та бізнес-адміністрування, професор

Жуковскіс Ян – доктор бізнес-адміністрування, професор управління та адміністрування

Мінакова Світлана Михайлівна – доктор економічних наук, професор

Парубчак Іван Орестович – доктор наук з державного управління, професор

Пілеліене Ліна – доктор економіки, професор маркетингу, професор

Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук державного управління, професор

Шапошников Костянтин Сергійович – доктор економічних наук, професор

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 № 3 від 23.03.2020 року)

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія "Б")
у галузі публічного управління (281 - Публічне управління та адміністрування)
відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1)

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», 2020

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Гриб В.І., Лапшин С.І., Мельник Е.А.
ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД……7

Карковська В.Я.
МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ
КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОЇ СТРУКТУРИ……14

Москальчук Ю.Г.
СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ
ДОСЯГНЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ У РОБОТІ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ,
ВИКОНАВЧОЇ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ……19

Пержун В.В.
«ТРИ ЧИСТІ ТИПИ ЛЕГІТИМНОГО ПАНУВАННЯ»:
УПРАВЛІНСЬКА ДУМКА М. ВЕБЕРА І СУЧАСНІСТЬ……24

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Балашов І.В.
ДО ПИТАННЯ ПРО ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОВІТНІХ НОРМ
ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»……29

Безена І.М., Волокітіна Н.Ю.
СТРУКТУРНІ КОНТЕКСТИ ЗМІН ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ
МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ……34

Богданов С.Г.
ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ
МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ……40

Козименко І.А.
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ВУГІЛЬНОЇ
ПРОМИСЛОВОСТІ……47

Курисько І.В.
ЕКСПЕРТНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ……55

Лелеченко А.П.
ВПЛИВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА СОЦІАЛЬНИЙ СКЛАДНИК
РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ……58

Леоненко Н.А.
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ У СФЕРІ
ТУРИЗМУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ПОДАЛЬШОГО ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ……63

Логвінов В.Г., Медведь А.В.
РЕІНЖИНІРИНГ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ ТА ЙОГО ВПЛИВ
НА ТРАНСФОРМАЦІЮ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ……67

Малонога С.О.
ОСНОВНІ ВИМОГИ ТА ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ЦИФРОВОЇ
ІНФРАСТРУКТУРИ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ……73

Подольчак Н.Ю., Лукашевська У.Т.
ТЕНДЕНЦІЇ, СФОРМОВАНІ ІНТЕГРАЦІЄЮ ПУБЛІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ
РОЗВИТКУ FINTECH ІНДУСТРІЇ В УКРАЇНІ……78

Сенча С.А.
КОМУНІКАЦІЙНИЙ СКЛАДНИК ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ
СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА……86

Соколова Е.Т.
УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ РЕФОРМУВАННЯ
МЕТОДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ……92

СЕКЦІЯ 3
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Лозовська К.С.
КОМУНІКАЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕХНОЛОГІЯ РОЗРОБКИ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ……97

Полковнікова Н.О.
ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ……105

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

Демидко Д.Л.
ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ ФАКТОРІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ ІДЕОЛОГІЧНОЇ СОЦІАЛІЗАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ У КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ…… 111

Панченко О.А.
СУСПІЛЬНО ЗНАЧУЩІ ФАКТОРИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ…… 116

СЕКЦІЯ 5
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Моісеєнко О.М.
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ОСНОВА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ…… 121

Ватанов А.Р., Войціцька К.М.
АКРЕДИТАЦІЯ ОСВІТНІХ ПРОГРАМ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я…… 126

Цепенда В.М.
СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ ГАЛУЗІ…… 133

Діцман К.Д.
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ФАКТОРИ РИЗИКУ…… 143

Грабовенко Н.В.
УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ОСВІТИ В УМОВАХ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ…… 148

Мурашко А.М.
ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА ЯК КЛЮЧОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ…… 153

Автомєєнко А.І.
МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНОЇ СПІВПРАЦЕЮ В СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я…… 157

Євдокимов В.В.
ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ…… 166

Мотайло О.В.
СИСТЕМА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ…… 171

Яровой Т.С., Шестаковська Т.Л.
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПІДТРИМКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ…… 175

Кононенко І.А.
СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ…… 181

Крутік Ю.В., Столяр Ю.А.
ОЦІНКА СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ…… 185

Малишев К.В., Хробуст О.О.
ОСВІТНІЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ…… 190

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ…… 197

CONTENTS

SECTION 1
THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Hryb V.I., Lapshyn S.I., Melnyk E.A.
PUBLIC SERVICE: EUROPEAN EXPERIENCE.....7

Karkovska V.Ya.
MORAL AND ETHICAL PREREQUISITES FOR FORMATION
OF STATE STRUCTURE MECHANISMS OF CIVIL SAFETY.....14

Moskalchuk Yu.H.
THE SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES AS
AN EFFECTIVE MEANS OF ACHIEVING COOPERATION IN THE WORK
OF THE LEGISLATIVE, EXECUTIVE AND JUDICIAL BODIES IN UKRAINE.....19

Perzhun V.V.
"THREE PURE TYPES OF LEGITIMATE HARBOR":
M. WEBER'S MANAGEMENT OPINION AND MODERNITY.....24

SECTION 2
MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT

Balashov I.V.
ON THE PROSPECT OF IMPLEMENTING THE LATEST RULES
OF THE LAW OF UKRAINE "ON CIVIL SERVICE".....29

Bezena I.M., Volokitina N.Yu.
STRUCTURAL CONTEXTS OF CHANGES IN THE EDUCATIONAL SYSTEM OF LOCAL AUTHORITIES: CURRENT
STATE AND PERSPECTIVES.....34

Bohdanov S.H.
GOVERNMENT MECHANISM OF ORGANIZATION
OF MEDICAL REHABILITATION SYSTEM IN UKRAINE.....40

Kozymenko I.A.
INSTITUTIONAL SUPPLY OF INNOVATION-INVESTMENT
DEVELOPMENT OF THE COAL INDUSTRY.....47

Kurysko I.V.
THE EXPERT RESEARCH OF FEATURES
OF PUBLIC ADMINISTRATION BY PERSONNEL POLICY
IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS.....55

Lelechenko A.P.
THE INFLUENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION
ON SOCIAL COMPONENT OF REGIONAL POLICY
FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT.....58

Leonenko N.A.
STATE REGULATION OF THE TRAINING SYSTEM
OF PROFESSIONALS IN TOURISM SPHERE
AND THE PROSPECTS OF THEIR FURTHER EMPLOYMENT.....63

Lohvinov V.H., Medved A.V.
GOVERNMENT PROCESSES REENGINEERING AND THEIR IMPACT
ON DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION.....67

Malonoha S.O.
THE MAIN REQUIREMENTS AND PRINCIPLES OF DIGITAL INFRASTRUCTURE
FORMATION OF EMERGENCY MEDICAL SERVICES.....73

Podolchak N.Yu., Lukashevska U.T.
TRENDS FORMED BY INTEGRATION OF PUBLIC MECHANISMS
OF THE DEVELOPMENT OF FINTECH INDUSTRY IN UKRAINE.....78

Sencha S.A.
COMMUNICATION COMPONENT OF THE STATE MECHANISM
OF STIMULATING THE CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT.....86

Sokolova E.T.
MANAGEMENT OF THE SYSTEM OF REFORMING METHODOLOGICAL
ACTIVITY IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS.....92

SECTION 3
LOCAL GOVERNMENT

Lozovska K.S.
COMMUNICATION STRATEGIES OF LOCAL GOVERNMENT:
TECHNOLOGY OF ELABORATION AND CLASSIFICATION.....97

Polkovnikova N.O.
THE FINANCIAL SUPPORT OF THE POPULATION HEALTH
IN THE LOCAL LEVEL WITHIN THE DECENTRALIZATION OF GOVERNANCE.....105

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

Demydko D.L.
PECULIARITIES OF MANAGEMENT FACTORS OF THE IDEOLOGICAL SOCIALIZATION TRANSFORMATION AT THE MODERN STAGE
IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY IN UKRAINE.....111

Panchenko O.A.
SOCIALLY SIGNIFICANT FACTORS OF STATE INFORMATION SECURITY.....116

SECTION 5
TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Moiseenko O.M.
INSTITUTIONAL BASIS OF PUBLIC GOVERNANCE OF UKRAINIAN
ECONOMIC DEVELOPMENT.....121

Vatanov A.R., Voitsitska K.M.
ACCREDITATION OF THE EDUCATIONAL PROGRAMS AS A TOOL OF STATE REGULATION OF HIGHER EDUCATION QUALITY IN THE FIELD OF HEALTHCARE.....126

Tsependa V.M.
THE ESSENCE OF STATE CONTROL AS AN ORGANIZATIONAL
AND LEGAL WAY TO ENSURE LEGALITY IN THE ENERGY INDUSTRY.....133

Ditsman K.D.
PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT IN THE CONTEXT
OF DECENTRALIZATION: RISK FACTORS.....143

Hrabovenko N.V.
EDUCATION QUALITY MANAGEMENT IN THE CONDITIONS
OF SYSTEMIC REFORMS OF THE HUMANITARIAN SPHERE IN UKRAINE 148

Murashko A.M.
TERRITORIAL DEFENSE AS A KEY ELEMENT OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION
IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY AT THE REGIONAL LEVEL.....153

Avtomieienko A.I.
MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF INTERNATIONAL COOPERATION
IN THE FIELD OF PUBLIC HEALTH.....157

Yevdokymov V.V.
PRINCIPLES OF STATE POLICY IN THE FIELD OF LAW ENFORCEMENT.....166

Motailo O.V.
NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE STATE.....171

Yarovoi T.S., Shestakovska T.L.
STATE POLICY OF SUPPORT OF INFORMATION SECURITY OF UKRAINE.....175

Kononenko I.A.
THE ESSENCE AND SIGNIFICANCE OF THE POTENTIAL OF ECOLOGICAL CULTURE.....181

Krutik Yu.V., Stoliar Yu.A.
ASSESSMENT OF CURRENT TRENDS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PREVENTING
AND COMBATING ILLEGAL MIGRATION.....185

Malyshev K.V., Khrobust O.O.
EDUCATIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD
OF REFORMING LAW ENFORCEMENT ACTIVITY.....190

A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES 197

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД
PUBLIC SERVICE: EUROPEAN EXPERIENCE

УДК 342.25:340.12(477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-1

Гриб В.І.
к. філос. наук,
доцент кафедри правових наук
та філософії
Вінницький державний педагогічний
університет
імені Михайла Коцюбинського
Лапшин С.І.
к. істор. наук,
доцент кафедри правових наук
та філософії
Вінницький державний
педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського
Мельник Е.А.
к. філос. наук,
доцент кафедри правових наук
та філософії
Вінницький державний
педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського

У статті теоретично узагальнено європейський досвід публічного управління на прикладі систем публічної служби у Франції, Швейцарії, Німеччині та Великій Британії. Завданням дослідження є вивчення позитивного та негативного досвіду реального державного управління на прикладі конкретних країн. Актуальність дослідження випливає з реалій європейських устремлінь нашої країни та розпочатої практики децентралізації державного управління з метою побудови демократичного суспільства, правової та соціально орієнтованої держави на засадах європейського зразка. У зв'язку з цим здійснено логічний аналіз понять «публічна служба», «громадянська служба», «державна служба», які поширені в управлінській практиці країн Західної Європи. Визначено специфіку публічної служби Франції як найбільш соціально орієнтованої. Проаналізовано різнорівневий характер публічної влади у Швейцарії (конфедерація, кантони і общини), зазначено, що публічна служба, яка в Швейцарії існує реально, в законодавчому плані не досить регламентована. Зазначено, що в Німеччині система публічного управління приваблює своєю впорядкованістю, логікою будови ієрархії публічних службовців. Цим досягається статусність особи, яка здійснює діяльність від імені держави, але при цьому не спостерігається ефекту відчуження від суспільства. У Великій Британії поняття «публічна служба» взагалі не визначено, натомість фігурує поняття «громадянська служба». Незважаючи на це, система публічного управління в цій країні забезпечує якісне виконання державних функцій, сприяє підняттю авторитету та престижу влади, росту легітимності управління. Висновок: якщо врахувати досвід устрою публічної служби провідних європейських країн, то можна створити модель, яка в ідеалі мала б мінімум негативних рис та максимум позитивних. Перспективною в цьому напрямі тенденцією має стати орієнтація на соціальну державу, а це означає, що публічні інститути, які реалізують соціально спрямовану діяльність, мусять бути на першому місці, а державний сектор має стати відповідальним перед населенням адміністратором, якому потрібен контроль і аудит.

Ключові слова: *публічна служба, державна служба, громадянська служба, політична служба, чиновник.*

The article theoretically generalizes the European experience of public administration on the example of public service systems in France, Switzerland, Germany and the United Kingdom. The objective of the study is to study the positive and negative experiences of real government, as exemplified by specific countries. The relevance of the research stems from the realities of our country's European aspirations and the practice of decentralization of public administration in order to build a democratic society, a legal and socially oriented state based on the European model. In this regard, a logical analysis of the concepts of "public service", "civil service", "civil service(government job)", which are common in the management practice of Western Europe. The specificity of the French public service has been identified as the most socially oriented. The various levels of public authority in Switzerland (confederation, cantons and communities) are analysed, and it is stated that the public service, which exists in Switzerland, is not sufficiently regulated by law. It is stated that in Germany the system of public administration attracts by its orderliness, logic of structure of hierarchy of public servants. This achieves the status of a person who performs activities on behalf of the state, but does not observe the effect of alienation from society. In the UK, the concept of "public service" has not been defined at all, but the concept of "civil service" has been identified. Nevertheless, the system of public administration in this country ensures the quality of the performance of state functions, contributes to raising the authority and prestige of the government, increasing the legitimacy of government. Conclusion: taking into account the experience of the public service organization of the leading European countries, it is possible to create a model that ideally would have a minimum of negative features and a maximum of positive ones. The trend towards a social state should be promising in this direction, which means that public institutions implementing socially-oriented activities should be in the first place, and the public sector should be made accountable to the public by an administrator who needs control and audit.

Key words: *public service, civil service (government job), civil service, political service, official.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. За зразок для ознайомлення з європейським досвідом публічного управління зазвичай беруть країни «Старої Європи», зокрема Францію, Швейцарію, Німеччину та Велику Британію. Доцільність ознайомлення з публічним управлінням саме у цих країнах пояснюється певною специфікою кожної моделі, з одного боку, та тривалим багатолітнім досвідом існування публічної служби в них – з іншого. Ці країни пройшли тривалий і складний процес реформування та вдосконалення схем і механізмів функціонування державного управлінського апарату, добавляли

нові елементи та позбавлялись від тих, що виявили свою недієздатність та малопридатність. Тому їхній політико-правовий досвід будівництва публічного управління є актуальним для вивчення і доцільним для використання з метою реформування державної служби в Україні, де зміни та реформи нині відбуваються і в цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню досвіду управління державою, суспільством у реаліях європейського простору присвячено багато досліджень, зокрема будемо спиратись на теоретичний матеріал, запозичений з праць таких авторів, як: Л.С. Гулак [5], С.Д. Гелей [2], С.М. Рутар [2], М.М. Дзера [6], А.В. Прокіп [6], А.С. Романюк [11; 12], М.Ю. Зенков [8], Ю.Н. Старилов [13] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Невирішеним у такому сенсі є питання конкретизації понять «державна служба» та «публічна служба», що потребує уточнення, бо у вітчизняному досвіді тривалий час мало місце використання саме першого поняття, натомість інтеграція в європростір з переходом на стандарти європейських країн вимагає впровадження у вжиток саме другого, тобто поняття «публічна служба». При цьому не слід застосовувати кальку заміни одного поняття на інше.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є вивчення специфіки публічних служб у країнах Західної Європи, таких як Франція, Швейцарія, Німеччина, Велика Британія. «Обрання країн цього регіону об'єктом дослідження по-перше, зумовлено тим, що вони забезпечили оптимальні умови для розвитку власних громадян. Економічні, політичні та соціальні характеристики цих країн трактуються багатьма, враховуючи й Україну, як найбільш успішні з сукупності наявних у світі практик. Необхідність вивчення політичних систем країн Західної Європи зумовлюється також тим, що вони загалом є Великим сусідом України. По-друге, абсолютна більшість громадян та основних акторів української політичної сцени, попри гострі взаємні протиріччя, розглядають Європейський Союз, до якого входить більшість цих країн, як мету нашого соціально-економічного та політичного розвитку. Відповідно, планування перспектив власного розвитку неможливе без знання стану та основних тенденцій політичного розвитку цих країн» [11, с. 3].

Виклад основного матеріалу. У Франції публічними службами держави називаються центральні та місцеві структури, що здійснюють свою діяльність в інтересах всього суспільства, яке й фінансує всі види цієї діяльності. До них належать системи правосуддя, поліції, освіти, охорони здоров'я, а також залізничний транспорт та енергетика [4, с. 12]. А поява самого поняття «публічна служба» було викликано тими революційними змінами в економіці, науці та техніці, що мали місце ще в XIX столітті. У той буремний час розвитку капіталізму та промислової революції підлягали руйнації всі попередні соціальні структури, що й породило цілу низку нових проблем у сфері праці, матеріальних умовах існування, образі життя. Це, своєю чергою, викликало конфлікти на межі класових зіткнень, у розв'язання яких держава мала втрутитись з метою зняття соціальної напруги. Раніше «держава у Франції обмежувалась виконанням функцій, пов'язаних із суверенітетом, тобто керувала правосуддям, поліцією, національною обороною та збиранням податків. Тому про неї говорили як про державу-жандарма. Поступово її завдання почали рости. Згодом їй довелось займатись питаннями освіти, громадськими роботами, охороною здоров'я та праці, містобудівництвом тощо. У зв'язку з такою еволюцією про неї почали говорити як про державу-покровителя» [15, с. 54].

У цьому сенсі колишнє поняття французького адміністративного права «публічна влада» поступилось поняттю «публічна служба». Спочатку воно з'явилось у постанові суду щодо спорів про підсудність, яка була зроблена в 1873 році й отримала назву «постанова Бланко». Згодом це поняття постійно розвивалось. Тобто у Франції має місце особливий політико-правовий устрій, державна адміністративна система, що засновується не на іманентному авторитеті влади, а ґрунтується на служінні держави своїм громадянам. Таким чином, поняття «публічна служба» набуває статусу головного критерію застосування публічного права та визначення сфери адміністративної юрисдикції. Разом із тим служіння держави своїм громадянам є підґрунтям для норм, що визнаються кодифікованим правом Франції, з одного боку, і для рівноваги між владними повноваженнями та обов'язками адміністрації, що, власне, й встановлюється завдяки цим нормам – з іншого.

Служіння держави своїм громадянам означає надання їм з боку адміністрації певних послуг, а тому поняття публічних послуг значно ширше за змістом, аніж їх правові аспекти. Громадяни Франції сприймають публічні служби як один з елементів тієї особливої моделі розвитку, з якою вони себе ототожнюють. Після Другої світової війни Франція обрала проміжний шлях розвитку, який проходив на межі між економікою радянського

зразка і ліберальною економікою американського типу. Такий вибір передбачав надання важливої ролі державі та визнання колективних цінностей. Зокрема, це представлено передовою системою соціального захисту, застосуванням планування в економіці та націоналізацією низки великих підприємств. Відповідно до обраної перспективи відбувалось подальше закріплення поняття публічної служби. У Франції цей процес відбувався більш чітко, аніж в інших європейських країнах. Специфічним є й те, що тут публічна служба охопила всі види діяльності державної влади, якщо така діяльність відбувається в інтересах суспільства загалом. У зв'язку з цим на них поширюється особливий правовий режим.

Таким чином, публічна служба – це не організаційна структура, а певна діяльність. Але досить часто у буденному вживанні цим нехтують. Для прикладу, неправильно називати публічною службою Національну спілку залізничних шляхів, бо таке визначення стосується не підприємства, а того завдання, яке на нього покладене, тобто здійснення транспортних перевезень залізницею. Ця діяльність «здійснюється в інтересах усього суспільства. Але не всі види діяльності в інтересах усього суспільства є публічними службами, бо щоб стати такими, вони мусять бути субпідпорядкованими органу державної влади. Для цього потрібне політичне рішення, форма якого видозмінюється залежно від потреб часу. Наприклад, зрозуміло, що забезпечення продуктами харчування – це питання, яке зачіпає інтереси всього суспільства, але, за винятком кризових періодів, ця сфера не має статусу державної служби, а є сферою приватної ініціативи» [8, с. 38].

Субпідпорядкування – не те ж саме, що й підпорядкування. Публічні послуги, якщо потрібно, можна довірити й недержавному суб'єкту, наприклад приватному оператору, в такому разі вже буде йтись про делегування публічних послуг. Але все ж у будь-якому разі потрібне політичне рішення: і для створення служби, і для визначення умов її організації та функціонування. Таке рішення приймається органами влади як на рівні держави, так і місцевими політичними органами в межах законів, що регулюють територіальну децентралізацію. У Франції є низка публічних служб на рівні регіонів, департаментів та комун, які посідають важливе місце в житті громадян. Адже від успішної роботи цих служб залежить безпека населення, забезпечення засобів для існування, медична допомога, користування інфраструктурами, відповідальними за пересування та буденне життя в населених пунктах. Відомо, що в цій сфері працює більше 20% працездатного населення, а загальна сума державних коштів, які надаються цим службам, становить приблизно 50% ВВП [4]. Можна підсумувати: публічне управління у Франції є соціальним за своїм характером, воно не покликане здійснювати апаратний владно-наказовий стиль управління власним народом з боку держави, а є інститутом, створеним для людей з їх невід'ємним правом на свободу. Тобто держава у Франції існує не сама для себе, не асоціюється з бюрократичним апаратом, а намагається виконати своє демократичне призначення.

Публічну службу в іншій країні з давніми європейськими традиціями – Швейцарії – можна визначити як «діяльність чиновників та службовців в органах публічної влади різного рівня (конфедерація, кантони й общини), що виконують функції та повноваження цих органів. Чиновники – це особи, що перебувають на публічній службі та обираються на посаду з відповідним терміном, які є незалежними в питаннях щодо виконання особливо важливих владних державних функцій та повноважень; їхній статус закріплено в спеціальних законах та інших нормативних актах; службове право (право публічної служби) – система правових норм, які регулюють публічно-правові службові відносини чиновників та службовців, а здебільшого і трудові відносини інших осіб, які перебувають на публічній службі» [13, с. 154]. Але на відміну від німецького чи французького права, у швейцарському законодавстві принципи і правила професійного чиновництва ніколи не враховувались і не застосовувалися. Швейцарський вчений Якоб Дубс ще в 1878 році зауважував, що немає ніяких правових відмінностей між службовим (посадовим) відношенням чиновника і «приватним статусом працівника в комерційному підприємстві» [13, с. 155].

У Швейцарії виділяють три різновиди публічно-правових службових відносин: 1) посадове правовідношення (коли встановлюється правовий статус посадовця); 2) публічно-правове відношення службовців; 3) приватно-правове відношення службовців. Посадовці-чиновники, на відміну від двох інших груп, зайнятих у публічній службі, здійснюють суверенні функції держави, тобто реалізують владні повноваження державних органів з правовими наслідками. При цьому ані практика, ані законодавство не здійснюють чіткого матеріального регулювання питання про те, в якому разі особу, яка здійснює діяльність у публічній службі, можна вважати чиновником. Поняття чиновника є формальним, певною мірою наближе-

ним до поняття державного службовця, але з виборним статусом. Воно визначається в статті 1-й Федерального закону про чиновників (1927 р.): «Чиновник – це той, хто обирається на посаду федеральним урядом (Бундесратом), іншими підпорядкованими йому органами або загальношвейцарським судом» [10, с. 126]. Таким чином, швейцарські чиновники вже не є простими громадянами, що перебувають на публічній службі, а перетворюються на професійно працюючих службовців адміністративного апарату. Бундесрат встановлює перелік посад, зайняття яких надає конкретним особам статус чиновника. Цей перелік посад потребує узгодження з Федеральними Зборами – парламентом Швейцарії. Наприклад, стаття 3 Положення про службу та посадові оклади державного персоналу кантону Вале зазначає: «Персонал, вказаний у додатку «А» від 14 до 35 класу, належить до чиновників. Решта працівників належать до службовців» [10, с. 127]. Службовці (як різновид зайнятих на службі осіб) приймаються на публічну службу на основі особливих публічно-правових приписів і перебувають, як і чиновники, у публічно-правовому службовому відношенні. Виділяють різні правові форми таких публічно-правових відносин: від публічно-правових трудових відносин до особливих публічно-правових відносин різноманітних категорій службовців, для прикладу, службовців вищої школи.

Як висновок можна сказати, що швейцарська модель публічної служби не передбачає чіткого понятійного унормовування щодо самого поняття «публічна служба». Більшої уваги як на рівні законодавства, так і на рівні практичного функціонування у цій країні приділяють чиновництву. Але це не дає підстави для того, щоб нехтувати іншою частиною публічної служби, яка в Швейцарії існує реально. Просто в плані законодавчому її правовий статус не досить регламентований.

У Німеччині публічна служба – це «діяльність на службі юридичної особи публічного права; це професійна діяльність, яка полягає у виконанні певними суб'єктами публічно-правових функцій в органах федеральної державної влади, земельних органах, общинах та інших суб'єктах публічного права» [3, с. 35]. Крім чиновників, під формальне поняття державної служби підпадають також судді, професійні та контрактні військові, а також службовці разом з робітниками, якщо вони є на службі юридичної особи публічного права. Взагалі в Німеччині, а особливо в «старих землях» ФРН, чиновників більше, ніж просто службовців та робітників, зайнятих на державній службі (поліцейські та вчителі в Німеччині є чиновниками). Німецьке законодавство ділить усіх осіб, що є на державній службі, на чиновників, службовців та робітників. Чиновники виділяються серед інших найманих працівників державної служби, вони є носіями публічно-правових функцій. Ця теорія досить поширена в Західній Європі, наприклад, у Німеччині чиновник – це особа, яка перебуває в особливих службових стосунках з державою, вона зобов'язана виконувати державно-правові функції, а держава зі свого боку наділяє її особливими владними публічно-правовими повноваженнями. Чиновники – це особи, що виконують публічно-правові функції, перебуваючи на службі у федерації, федеральній землі, органі самоуправління або в інших установах. Якщо подивитись з функціональної точки зору, то державна служба в Німеччині включає всі види діяльності, пов'язаної з виконанням публічних (державних) завдань, а щодо роботи з персоналом – усі види суспільних відносин у сфері державної служби, які існують між окремими людьми та роботодавцями як носіями публічного права [3].

Поняття «чиновник» і «службовець» у Німеччині не тотожні, бо діяльність у сфері державної служби може бути заснована як на державно-правовому акті про призначення на посаду і це будуть чиновники, так і на основі приватного права, а це вже будуть службовці або робітники. Тобто йдеться про професійних державних службовців у першому випадку і про непрофесійних службовців та робітників у другому. В Німеччині, як і в багатьох інших країнах, є різниця між політичними чиновниками і чиновниками-спеціалістами. Політичні чиновники залишають посаду, коли до влади приходять представники інших партій, які формують новий кабінет уряду. Як показує практика, у цій ситуації міняється до 20% керівного персоналу міністерств та відомств. Чиновники-спеціалісти мають більш високий рівень професійно-адміністративної підготовки, а тому у цьому відношенні є кращими, аніж їхні керівники політичні чиновники. Чиновник-спеціаліст хоч і має право бути членом політичної партії, але через причетність до служби зобов'язаний зберігати політичний нейтралітет. Але й політичні чиновники, якщо вони перебувають на державній службі, також зобов'язані служити інтересам суспільства загалом, а не інтересам тієї партії, яку вони представляють. Тому якщо чиновника обирають у бундестаг, то його зобов'язують піти у тривалу відпустку з правом повернення на попередню посаду після закінчення депутатських повноважень.

Відомо, що серед європейських країн саме в Німеччині найгостріше стоїть питання

про доцільність існування чиновництва як привілейованого класу суспільства. За іронією долі песимістичні прогнози Ф. Тьонніса, Г. Зіммеля та М. Вебера щодо чиновництва як «спеціалістів без душі» реалізувались саме у них на батьківщині [1; 9; 14]. Чиновництво перетворилось на свого роду закриту касту з привілеями та громіздким неповоротким апаратом управління. Все частіше звучать вимоги відмінити або хоча б суттєво обмежити привілеї чиновників.

У Великій Британії поняття «публічна служба» взагалі не визначено, натомість фігурує поняття «громадянська служба». Законодавство про громадянську службу цієї країни є несистемним та досить своєрідним зібранням норм, що складається з низки парламентських статутів – актів делегованого законодавства: наказів у Раді, постанов, інструкцій окремих міністерств. Єдиного консолідованого закону про державну службу взагалі немає, а в законодавчому порядку регулюються лише деякі найважливіші аспекти. Наприклад, Закон про міністрів Корони 1975 року (Ministers of the Crown) законодавчо закріпив загальний перелік міністерських посад Великої Британії [17], а статус окремих міністрів регламентується спеціальними статутами. Так, згідно із законом про повноваження в системі громадянської служби 1992 року Management Function Act [18], міністр у справах громадянської служби має право делегувати свої повноваження міністрам та головам відомств, а останні своєю чергою іншим особам, які очолюють міністерські підрозділи і відомства. Крім цього, згідно із законом будь-який міністр може передавати окремі повноваження іншому міністру. Що ж до парламенту, то він щорічно приймає закони про пенсії громадянських службовців та затверджує відповідні відділи, в тому числі й такі, що стосуються повноважень посадових осіб [18].

Сам термін «громадянська служба» склався історично, бо в Британії, наприклад, міністрів називали політичними «слугами» Корони, а осіб, що несли військову службу, – її військовими «слугами», що ж до інших службовців міністерств, то їх вважають просто «слугами» Корони. Британські юристи вважають, що Корону представляє уряд, а система громадянської служби – це інструмент його діяльності. Громадянська служба складається з внутрішньої та зовнішньої (дипломатичної) служб. Службовці всіх міністерств та відомств, за винятком Міністерства зовнішніх справ, входять до складу внутрішньої громадянської служби. Що ж до персоналу Міністерства зовнішніх справ, то він складається як з осіб, що перебувають на дипломатичній роботі, так і з осіб, що входять до складу внутрішньої громадянської служби. Крім цього, в систему внутрішньої громадянської служби входять службовці виконавчих органів, спеціалізованих органів державного управління. Зараз у Великій Британії існує більш аніж 130 виконавчих агенцій, що нараховують близько 375 тисяч людей, що разом становить 75% від загальної кількості громадянських службовців.

Державні службовці діляться на публічних та громадянських. Близько половини громадянських службовців надають послуги населенню: виплачують пенсії та допомоги, працевлаштовують безробітних, видають різноманітні ліцензії. Більше 20% громадянських службовців працюють у Міністерстві оборони та в його агентствах, а решта розподілені між адміністративним апаратом центральних органів державного управління, допоміжними адміністративними службами та службами, що самі себе фінансують [16]. Усі громадянські службовці своєю чергою поділяються на два типи: промислові та непромислові. Перші – це ті, що працюють у виробничій сфері: їхня кількість невелика і вони не мають пільг. Другі – це так звані «білі комірці», вони становлять основну масу службовців, працюють у міністерствах та відомствах та поділяються на постійних і тимчасових. Це ділення залежить від умов їхньої роботи, оплати праці, пенсійного забезпечення. Постійні службовці – це люди, що пройшли конкурсний відбір на службу та включені в штат відповідної установи та призначені на певні посади. Вони мають право виходу на пенсію після досягнення визначеного законом віку за умови виходу із займаної посади. Що ж до тимчасових службовців, то вони беруться на роботу за спрощеною схемою без конкурсу на певний період часу для виконання конкретної роботи та мають менше прав, аніж постійні.

Висновки. Публічні служби Франції, Швейцарії, Німеччини та Великої Британії мають свою структуру і специфіку, бо так склалось, що цілі та завдання у кожної країни були визначені історією власного розвитку. Система публічного управління в цих країнах забезпечує якісне виконання державних функцій, сприяє підняттю авторитету та престижу влади, росту легітимності управління. Наявність публічної служби в європейських державах дає можливість максимально враховувати інтереси населення, дає змогу краще контролювати надання соціальних послуг населенню. Це справді дає підстави називати ці країни правовими та соціальними.

Але які з представлених моделей є найбільш вдалими чи привабливими для нас, сказати однозначно не можна, бо кожна має як свої плюси, так і мінуси. Візьмемо публічну службу Франції, вона вигідно відрізняється від аналогічних систем інших країн своєю соціальною спрямованістю. У цій державі акцент робиться саме на тих інститутах, що відповідають запитам населення та мають найбільшу значимість для повсякденного життя. Саме тому державу у Франції можна впевнено називати соціальною, бо якраз до такої мети має прагнути кожна сучасна демократична держава.

Перевагою публічної служби у Швейцарії є її максимальна наближеність до населення, що забезпечується через надання значних повноважень щодо формування та регуляції діяльності публічних органів та служб не державному законодавству, а владі кантонів і общин. За рахунок цього вимоги громадян швидше доходять до влади, а остання швидше реагує на них. Такий спосіб устрою публічної служби забезпечує мобільність влади, її ефективну взаємодію з населенням.

У Німеччині система публічного управління приваблює своєю впорядкованістю, логікою будови ієрархії публічних службовців. Всі публічні службовці діляться на три такі категорії, як: чиновники, службовці і робітники. Громадяни, діяльність яких так чи інакше пов'язана з виконанням функцій держави, являють єдиний прошарок, але мають окремі відмінні риси в сенсі права, зумовлені наявністю владних повноважень, наданих їм державою. Незалежно від того є громадянин чиновником, службовцем чи робітником, він певним чином соціально захищений державою і є її представником під час виконання своїх службових обов'язків. Цим досягається статусність особи, яка здійснює діяльність від імені держави. Але при цьому не спостерігається ефекту відчуження від суспільства та людей, як це можна побачити в нашій країні з лише державною службою та надзвичайно роздутим та бюрократизованим апаратом.

«Політики та науковці констатують, що в сучасній Україні йде дуже складний процес становлення системи місцевого самоврядування. Зразком для цього процесу мають стати розвинуті країни Європейського Союзу, а не «путінсько-медвєдєвська» Росія. Саме їхній досвід у цій галузі наша держава мусить активно використовувати, якщо вона справді хоче стати частиною цивілізованої Європи, а не «сірою буферною зоною» чи, не дай Боже, частиною «євразійського простору», «руського мира» і т. ін.» [6, с. 199]. Якщо врахувати досвід устрою публічної служби провідних європейських країн, то можна створити модель, яка в ідеалі мала б мінімум негативних рис та максимум позитивних. Такий ідеальний варіант нам видається таким чином: у публічну службу мають бути включені всі державні органи, установи, організації (пов'язані з виконанням функцій держави), а люди, що зайняті в них, мають визначатися як публічні службовці. Законодавство про публічну службу має бути визначене на загальнодержавному рівні, а найбільший обсяг повноважень у цій сфері має належати адміністративно-територіальним одиницям та органам місцевого самоврядування, бо саме вони є найбільш наближеними до населення [7]. При цьому тенденцією має стати орієнтація на соціальну державу, а це означає, що публічні інститути, які реалізують соціально спрямовану діяльність, мають бути на першому місці для того, щоб мінімізувати негативні устремління в бік бюрократизації та кастизації службового апарату. Інакше кажучи, державний сектор має стати відповідальним перед населенням адміністратором, якому потрібен контроль і аудит.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вебер М. Избранные произведения. Москва : Прогресс, 1990. 808 с.

2. Гелей С., Рутар С. Політико-правові системи світу. Київ : Знання, 2006. 668 с.

3. Государственная служба Германии. 12-й Международный конгресс. Москва, 1993.

4. Государственная служба и государственные служащие во Франции. Российско-французская серия *«Информационные и учебные материалы». Новая серия*. 1996. № 3.

5. Гулак Л.С. Особливості муніципального управління в зарубіжних країнах. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2014. № 807. С. 109–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_807_20.

6. Дзера М.М., Прокіп А.В. Органи місцевого самоврядування у системі регіональних інститутів влади країн Європейського Союзу та України. *Науковий вісник ЛНУВМБТ імені С.З. Ґжицького.* Том 13. № 2 (48) Частина 3, 2011. С. 194–200.

7. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: www. niss. gov. ua.

8. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба. Новосибирск : НГАУ, 2004. 130 с.

9. Зіммель Г. Філософія грошей. Київ : Промінь, 2010. 504 с.

10. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. Москва : Дело, 2002. 168 с.

11. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук. Львів : Центр політичних досліджень, 2008. 37 с.

12. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи. Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2007. 391 с.

13. Старилов Ю.Н. Публичная (государственная) служба Швейцарии. *Правоведение.* 1996. № 3(214). С. 150–160.

14. Тьоніс Ф. Спільнота та суспільство. Основні поняття чистої соціології / Пер. з нім. Київ : Дух і літера, 2005. 262 с.

15. Фурнье Ж. Публичные службы государства. Москва, 2001. 256 с.

16. Guide to Government. *The Civil Service.* No. 1, 2003. P. 1.

17. Public General Acts. 1975. Ch. 26; Public General Acts. 1992. Ch. 61.

18. Regulatory Reform Act. 2001. Public General Acts. 2001. Ch. 6.

МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОЇ СТРУКТУРИ

MORAL AND ETHICAL PREREQUISITES FOR FORMATION OF STATE STRUCTURE MECHANISMS OF CIVIL SAFETY

УДК 336.225.2(477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-2

Карковська В.Я.
к. екон. наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національний університет «Львівська політехніка»

У статті розглянуто актуальну проблему підвищення якості державного управління та ефективності формування механізмів кадрової безпеки на основі моральних та етичних принципів. Забезпечення високого морального рівня і відповідальності державного службовця сприятиме підвищенню ефективності державного управління і зменшенню розриву між владою і суспільством. Доведено, що саме моральні, а не професійні і ділові якості представників державної служби чинять найбільший вплив на ставлення населення до роботи державних органів управління. Наведено передумови ефективності політики щодо забезпечення кадрової безпеки. У статті подано графічну інтерпретацію формування механізмів кадрової безпеки державної структури на основі моделі взаємодії між мораллю і політикою. Зазначено, що головним завданням державних службовців є сприяння розвитку нової культури суспільства, яка має передбачати врахування кадрової безпеки, отже, вкрай важливим є виокремлення факторів, які впливають на цей процес, і їх поділяють на дві категорії, а саме первинні і вторинні. З метою формування належної моральності державної служби, підвищення її авторитету та престижу серед громадян і ефективності державного управління з урахуванням морально-етичної атмосфери в органах влади, деформації професійної свідомості окремих державних службовців було б правильним встановлення заходів державного примусу за порушення етичних норм. Це може стати досить дієвим механізмом у сучасний період і буде сприяти підвищенню ефективності реалізації проведених у державі адміністративних реформ.

Управлінська діяльність за своїми функціями, суспільною значущістю, інтелектуальним, психофізіологічним навантаженням є однією з найбільш складних і відповідальних з огляду на її соціальну зумовленість і варіативність прийнятих фахівцем рішень, заснованих на професійному досвіді та особистісній компетентності в полі дії соціально-моральних норм, регулююча роль яких стає нині найважливішим фактором підвищення ефективності та авторитету державної служби. Встановлено, що саме моральні норми є основним регулятором професійної діяльності фахівців управлінського профілю, забезпечуючи функціонування державної служби як соціально-професійної та морально-етичної системи.

Ключові слова: *моральні норми, цінності, етичні принципи, державне управління, державні службовці.*

The article deals with the urgent problem of improving the quality of public administration and the effectiveness of the formation of personnel security mechanisms based on moral and ethical principles. Ensuring a high moral level and accountability of the civil servant will help to increase the efficiency of public administration and reduce the gap between the authorities and society. It is proved that it is the moral, not the professional and business qualities of the representatives of the civil service that exert the greatest influence on the attitude of the population to the work of the public authorities. Prerequisites for the effectiveness of personnel security policy are outlined. The article presents a graphical interpretation of the formation of mechanisms of personnel security of the state structure on the basis of the model of interaction between morality and politics. It is stated that the main task of civil servants is to promote the development of a new culture of society, which should take into account the personnel security, it is extremely important to identify the factors that influence this process and divide into two categories, namely primary and secondary. In order to form the proper morality of the civil service, increase its authority and prestige among the citizens and the efficiency of public administration, taking into account the situation of the moral and ethical atmosphere in the authorities, deformation of the professional consciousness of individual civil servants, it would be correct to establish measures of public coercion for violations of ethical norms. This can be a very effective mechanism in the modern period and will help to increase the efficiency of implementation of the administrative reforms carried out in the country. Managerial activity in its functions, social significance, intellectual, psychophysiological load is one of the most complex and responsible in view of its social conditionality and variability of decisions made by a specialist, based on professional experience and personal competence in the field of social and moral norms is becoming today the most important factor in improving the efficiency and credibility of the civil service. It is established that it is the moral norms that are the main regulator of the professional activity of specialists of the managerial profile, ensuring the functioning of the public service as a socially professional and moral and ethical system.

Key words: *moral standards, values, ethical principles, public administration, civil servants.*

Постановка проблеми. Стабільність і стійкість соціально-економічної і політичної систем пов'язані з моральним і культурним станом держави. Підвищення якості державного управління та ефективності формування механізмів кадрової безпеки може бути забезпечене завдяки професійному і творчому розвитку людських ресурсів, ефективній реалізації їх потенціалу. Важливу роль у системі державного управління відіграють ментальні характеристики українського суспільства.

Практика функціонування державних органів у сучасних умовах соціально-політичних і господарських відносин показує, що успіш-

ний перехід інноваційного розвитку українського суспільства неможливий у разі збереження укорінених стереотипів мислення і діяльності, які ігнорують необхідність раціонального використання людського потенціалу. Стабільність, надійність, професіоналізм, оперативність функціонування державного апарату – необхідні фактори підвищення ефективності державного управління та забезпечення кадрової безпеки [8]. Важлива роль у цьому відводиться формуванню кадрового складу управлінського рівня як складника підходу до формування та реалізації сучасних механізмів державної політики щодо забезпечення кадрової безпеки.

Цілі державної служби, її провідні принципи, норми, професійні вимоги до її кадрів зумовлюються не тільки політичними, а й моральними факторами, вирішальною мірою визначають її спрямованість і основні домінанти [11]. Низький професіоналізм представників публічної влади апріорі являє одну з важливих загроз легітимності політичного режиму. З огляду на особливості публічного управління необхідно відзначити, що громадськість для вирішення проблем взаємодіє з представниками влади в особі державних службовців. Отже, високий моральний рівень і відповідальність державного службовця сприятимуть підвищенню ефективності державного управління і зменшенню розриву інтересів між владою і суспільством. Оскільки в основному саме моральні, а не професійні і ділові якості представників державної служби чинять найбільший вплив на ставлення населення до роботи державних органів управління.

Саме тому ефективність політики із забезпечення кадрової безпеки залежить найперше від:

– морально-етичних основ державної служби;

– правового регулювання професійної етики представників владних структур;

– використання механізмів прямого впливу суспільства на формування належної моралі державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розглянемо деякі теоретико-методологічні аспекти ціннісно орієнтованої складової частини роботи з кадрами [4; 5; 1; 2]. Під «цінностями» розуміють основоположні норми, які є загальними для всіх членів суспільства. Науковці [4] виділяють такі типи систем цінностей:

– загальні особистісні цінності, які можна розділити на дві групи;

– цінності сфери діяльності держави. Цей тип загальнолюдських цінностей пов'язаний із самим суспільством.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Соціально-економічні та політичні зміни в українському суспільстві призвели до певної невідповідності відносин всередині соціальної системи, що, своєю чергою, сприяє напруженості в суспільстві [6]. Істотне зниження рівня життя, руйнування традиційних цінностей і стереотипів поведінки, соціальна незахищеність породжують недовіру до влади, у зв'язку з чим об'єктивною потребою і актуальною необхідністю стає розробка ціннісної сучасної державної кадрової політики, від якої безпосередньо залежить кадровий складник національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цінності суспільства є одним з найважливіших джерел формування ціннісної орієнтації людини [1]. Система ціннісної орієнтації особистості формується в конкретних соціально-історичних умовах, відображаючи актуальні цінності певного суспільства.

Суть цінностей суспільства полягає в їх значущості як загальної норми, що додає сенс соціальній реальності [1]. Виділяють такі чинники, які впливають на формування ціннісних орієнтацій, як: система цінностей суспільства як уявлення про ідеальне суспільство і людину; міра освоєння людиною світу, ступінь його вивченості; суб'єктивні установки членів соціуму, в якому розвивається і формується особистість; соціально-економічні зобов'язання в суспільстві тощо [4].

Мораль є складовою частиною індивідуального світогляду, вона багато в чому визначає для особистості бачення соціально-політичного світу. Мораль впливає на форми поведінки людини, сприяє вирішенню протиріч між індивідом і всієї спільністю [10].

Із виникненням складних спільнот та послабленням традиційних форм соціального контролю зросла як роль політичних інститутів, які здійснюють основні владно-регулюючі функції в розвитку суспільства, так і моралі у вихованні суспільства [3].

На основі розглянутих значень основних понять можна сформулювати уявлення про ціннісні орієнтації державної кадрової політики, яка в загальному розумінні має відповідати нормам моралі і висловлювати загальнолюдські цінності.

З позиції загальноприйнятої системи цінностей базовою підставою стратегії і тактикою державного управління виступає моральність, а її носіями – державні службовці, які є представниками публічної влади.

В умовах неефективності структур громадянського суспільства саме моральність може стати фактором соціального контр-

олю і соціального впливу на управлінців, сприяючи тому, щоб державне управління стосовно особистості виступало не як примус, а рівноправне партнерство. Цілком правомірно здійснювати відбір державних службовців за моральним принципом, який має домінувати і у разі їх прийому на службу, і у разі розвитку їхньої кар'єри.

Кар'єрне зростання кожного окремо взятого чиновника безпосередньо пов'язане не тільки з ефективним виконанням посадових обов'язків, а й з його морально-етичним виглядом. Рівень відповідності наявних правових і моральних взаємин може бути виявлений через критичний аналіз моральної свідомості учасників державно-службових відносин.

Будь-який вид професійної діяльності людини формує корпоративну професійну етику, яка своїми моральними нормами регулює поведінку працівника. Особливо важлива професійна етика для управлінських структур і перш за все державної служби. Державна служба виступає носієм належної моралі, моральних цінностей, орієнтує людей на дотримання моральних норм.

Система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів у державно-службових відносинах, які являють собою сукупність найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих, які належать такому суспільству, і є нормами загальнолюдської моралі – суть етики державного службовця.

Під професійною етикою зазвичай розуміється якийсь моральний кодекс людей певної професії. Це сукупність правил поведінки людей певної професії, дотримання яких забезпечує моральний характер взаємин, пов'язаних з професійною діяльністю.

Рис. 1. Формування механізмів кадрової безпеки державної структури на основі моделі взаємодії між мораллю і політикою

Проблема професійної етики державного службовця пов'язана з тим, що його діяльність має відповідати не тільки положенням Конституції і чинного законодавства, а й моральним принципам і нормам. При цьому етичний кодекс, яким державні службовці мусять керуватися, не просто ґрунтується на загальноприйнятій моралі, але й конкретизує її вимоги відповідно до специфіки службової діяльності, неординарних обов'язків і повноважень, які покладаються на них.

Держслужбовець мусить бути зразком громадянськості і моральності для всіх, з ким йому доводиться спілкуватися і взаємодіяти. До професійних цінностей держслужбовця, таким чином, можна віднести: служіння людям, духовність, особливе ставлення до служби, законослухняність, відданість своїй справі, відповідальність, почуття обов'язку і справедливості, інтелігентність, управлінську культуру тощо.

Стабільність і надійність державної служби залежать не тільки від професійної підготовки, а й морального стану державних службовців, їхніх моральних якостей. Значимість морального складника визначається тим, що реальний вплив державного апарату на суспільне життя помітно перевищує його питома вага в структурі суспільства.

Для проведення ефективної державної кадрової безпеки необхідно чітко усвідомити фактори, що визначають негативний характер моральних оцінок держслужбовця [9].

Державна служба тісно пов'язана з цінностями, прийнятими в суспільстві. Державні службовці мають у своїй роботі спиратися на норми моралі і моральності, приймати рішення виходячи з інтересів суспільства, а не із корисливих приватних інтересів.

Таким чином, державна служба – культурний інститут, в якому компетентність, професіоналізм, моральні принципи державних службовців мають втілювати рівень розвитку системи державної служби, створювати умови для її ефективного впливу на реальне життя громадян.

Політика як особлива сфера суспільного життя має всеохоплюючий характер і нерозривно пов'язана з культурою, з допомогою якої люди освоюють різні сфери діяльності, створюють механізми регуляції відносин між собою. У сфері адміністрування культура розглядається як форма соціальної культури, в якій тісно пов'язані духовний і матеріальний початки. Сукупність духовно-практичних уявлень і цінностей надає сенс діяльності державного апарату, сприяє внутрішній згуртованості службовців тощо.

Аналіз політичних і етичних навчань дає змогу виділити три основні моделі взаємодії між мораллю і політикою (рис. 1).

Оскільки головним завданням державних службовців є сприяння розвитку нової культури суспільства, яка має передбачати врахування кадрової безпеки, то вкрай важливим є виокремлення факторів, які впливають на цей процес. Найбільш удалим є розмежування їх на дві категорії, а саме первинні і вторинні.

Як видно зі змісту первинних і вторинних факторів, що впливають на організаційну культуру, кожен з них вимагає використання власних прийомів, які дають змогу досягати успіху в разі свідомого формування та зміни організаційної культури.

Висновки. Є різні наукові підходи до концептів і моделей державної кадрової політики та, відповідно, моральної поведінки службовців. Кожна модель державної кадрової політики відповідає певному рівню організації управління кадровими процесами, що його виділяє за критерієм структурної складності, рівності можливостей, відкритості громадянського суспільства та ефективності побудованої системи боротьби з кадровою корупцією та забезпеченням кадрової безпеки.

З метою формування належної моральності державної служби, підвищення її авторитету та престижу серед громадян і ефективності державного управління з урахуванням морально-етичної атмосфери в органах влади, деформації професійної свідомості окремих державних службовців було б правильним встановлення заходів державного примусу за порушення етичних норм. Це може стати досить дієвим механізмом у сучасний період і буде сприяти підвищенню ефективності реалізації проведених у державі адміністративних реформ.

У результаті реформ, що проводяться в Україні, докорінно змінилися структура і зміст діяльності державної структури та управління. Це викликало трансформацію моральних вимог до державної служби, що пов'язано з низкою факторів:

– велика частина населення оцінює державних службовців та їхню діяльність з точки зору морального складника, притаманним їм духовним, особистісним якостям. Саме від моральності представників державних структур залежить загалом авторитет влади серед населення і, як наслідок цього, довіра громадян до неї;

– у середовищі державної служби формуються специфічні моральні норми поведінки осіб, які обіймають державні і політичні посади, які сприяють вирішенню складних ситуацій, що виникають у процесі виконання посадових повноважень;

– залишається невирішеним аспект правового регулювання професійної етики представників владних структур;

– неефективні публічні механізми прямого впливу суспільства щодо формування належної моралі державних службовців.

Розвиток державної служби як соціального інституту й особливого виду професійної діяльності визначається, з одного боку, рівнем розвитку суспільства, що включає соціальні, політичні, економічні реалії, а з іншого – рівнем кваліфікації управлінських кадрів, ступенем професійно особистісної зрілості державних службовців [7]. Управлінська діяльність за своїми функціями, суспільною значущістю, інтелектуальним, психофізіологічним навантаженням є однією з найбільш складних і відповідальних з огляду на її соціальні зумовленості і варіативності прийнятих службовцем рішень, заснованих на принципах професійного досвіду і компетентності, регулююча роль яких стає нині найважливішим фактором підвищення ефективності та авторитету державної служби. Очевидно, що саме моральні норми є основним регулятором професійної діяльності фахівців управлінського профілю, забезпечуючи функціонування державної служби як соціально-професійної та морально-етичної систем.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмі Ю.П. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку. Київ : НАДУ, 2012. 72 с.

2. Ковальова Д. Сучасні підходи до професійної соціалізації державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування :* збірник наукових праць. 2011. URL: http://www.dridu.dp. ua/vidavnictvo/2011/2011_04 (11)/11kdvsds. pdf.

3. Колтун В.С. Соціально-етичний потенціал державної служби (теоретико-історичний аналіз). Київ : УАДУ при Президентові України. 2002.

4. Крижко В.В., Мамаєва І.О. Аксіологічний потенціал державного управління освітою. Київ : «Освіта України», 2005. 224 с.

5. Кушніренко І.Ю. Державна кадрова політика в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. № 15. 2018. С. 97–100.

6. Онуфріенко О.В. Еволюція державної (публічної) служби: діалектика традицій та модернізації. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2017. № (1). С. 51–60.

7. Терещенко Д.А. Управління людськими ресурсами як пріоритетний напрям розвитку системи державної служби в Україні. Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2019. 383 с. (протокол рішення Вченої ради № 3/247-5 від 26 березня 2019 р.).

8. Podolchak N.Y., Prokopyshyn-Rashkevych L.M., & Karkovska V.J. Coaching as the art of increasing effective implementation of enterprise's managerial potential. *Актуальні проблеми економіки.* 2014. № 8. С. 147–153.

9. Карковська В.Я. Управління знаннями: актуалізація державного управління. *Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ* : збірник тез доповідей II Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 17 жовтня 2018 р. Херсон : ДВНЗ «ХДАУ», 2018. 221 с.

10. Shpak N., Podolchak N., Karkovska V., & Sroka W. The influence of age factors on the reform of the public service of Ukraine. *Central European Journal of Public Policy*, 2019. No. 13(2), pp. 40–52.

11. Живко З.Б., Курляк М.Д., Пушак Я.Я., Ревак І.О., Томаневич Л.М., Франчук В.І. Публічне адміністрування та економічна безпека в умовах європейської інтеграції : монографія. Львів : Ліга-Прес, 2017, 274 с.

СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ ДОСЯГНЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ У РОБОТІ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ, ВИКОНАВЧОЇ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

THE SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES AS AN EFFECTIVE MEANS OF ACHIEVING COOPERATION IN THE WORK OF THE LEGISLATIVE, EXECUTIVE AND JUDICIAL BODIES IN UKRAINE

УДК 351/354
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-3

Москальчук Ю.Г.
аспірант кафедри управління
та адміністрування
КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти»

Проголошення України правовою, демократичною, незалежною державою активізувало процес державотворення та створило належні умови для проведення ключових перетворень у системі державної влади. Закріплення у Основному Законі принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову зумовило необхідність досягнення збалансованості та взаємоконтролю у роботі ключових владних інституцій. Здійснення подальших дій, спрямованих на удосконалення наявної моделі державного управління, вимагає послідовного та ґрунтовного розгляду окремих теоретичних і практичних аспектів розвитку системи стримувань і противаг в Україні та з'ясування ролі вказаного механізму для досягнення взаємодії у роботі механізму держави.

У статті проаналізовано поняття та ключові особливості системи стримувань та противаг, сформовано власне бачення щодо розуміння ключових рис механізму збалансування роботи органів влади в Україні. Окрему увагу присвячено питанню функціонування механізму стримувань і противаг в умовах демократії, виокремлено форми конституційного закріплення вказаної системи. Опрацьовано особливості формування злагодженої системи роботи органів влади, акцентовано увагу на розвитку інституту стримувань і противаг у змішаній (парламентсько-президентській) формі державного правління. Розкрито значення системи стримувань і противаг для досягнення взаємодії під час виконання органами державної влади своїх повноважень.

На сучасному етапі розвитку нашої держави виникає необхідність у комплексному та системному підході до вдосконалення інституту розподілу влади в конституційній системі України. Без високоефективної реалізації принципу поділу влади та системи стримувань і противаг не можливе повноцінне виконання ключових завдань внутрішньої та зовнішньої політики держави. Завдяки дотриманню законодавчих положень та практичних аспектів упровадження механізму стримувань і противаг досягається дієва та конструктивна взаємодія у роботі органів влади в Україні, формуються основи для подальшого розвитку громадянського суспільства та правової держави.

Ключові слова: *система стримувань і противаг, поділ влади, досягнення взаємодії, форма правління.*

The proclamation of Ukraine as a legal, democratic, and independent state intensified the process of state formation and created the necessary conditions for key changes in the system of state power. The consolidation of the principle of the separation of powers into the legislative, executive and judicial branches in the Fundamental Law necessitated the achievement of balance and mutual control in the work of key power institutions. The implementation of further actions aimed at the improvement of the existing model of the state government requires a consistent and thorough consideration of certain theoretical and practical aspects of the development of the system of checks and balances in Ukraine and clarification of the role of the specified mechanism for achieving interaction in the work of the state mechanism.

The article analyses the concepts and key peculiarities of the system of checks and balances, and forms its own vision of understanding the key features of the mechanism of balancing the work of the authorities in Ukraine. Special attention is paid to the functioning of the mechanism of checks and balances in a democracy, and the forms of constitutional consolidation of the specified system are highlighted. The peculiarities of the formation of a coordinated system of work of the authorities are analysed, attention is paid to the development of the institution of checks and balances in a mixed (parliamentary-presidential) form of state government. The article shows the importance of the system of checks and balances for the achievement of interaction in the exercise of their powers by state authorities.

At the present stage of this country's development, there is a need for a comprehensive and systematic approach to the improvement of the institution of power distribution in the constitutional system of Ukraine. It is impossible fully fulfil the key tasks of the domestic and foreign policy of the state without a highly efficient implementation of the principle of separation of powers and the system of checks and balances. By adhering to the legal provisions and practical aspects of the implementation of the mechanism of checks and balances, effective and constructive cooperation in the work of the authorities is achieved in Ukraine, and the foundations for the further development of civil society and the legal state are formed.

Key words: *system of checks and balances, separation of powers, achievement of interaction, form of government.*

Постановка проблеми. Утвердження в Україні демократичних цінностей, принципів верховенства права та законності стало результатом послідовної державотворчої політики і, як наслідок, позначилося на формуванні основних інститутів державної влади. Побудова ефективної моделі державного управління в сучасних умовах напряму залежить від дієвої та злагодженої роботи всіх гілок влади, взаємозалежності та збалансованості у роботі державного апарату. Для досягнення балансу у роботі органів законодавчої, виконавчої, судової влади створена система стримувань і противаг – механізм досягнення

паритету в державному управлінні та один з елементів запобігання зловживанням з боку владних інституцій. В умовах активних процесів державотворення в нашій країні питання функціонування та розвитку системи стримувань і противаг набуває пріоритетного значення та потребує детального аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питання взаємодії органів влади в Україні та створення системи стримувань і противаг стало об'єктом вивчення багатьох вітчизняних учених, зокрема: В. Авер'янова, А. Георгіци, І. Процюка, Н. Жук, В. Шаповала, О. Бульби, Ю. Тодики та інших. Незважаючи на значний рівень науково-теоретичної розробки ідеї «стримувань та противаг» у системі розподілу влади, виклики, що стоять у сучасних умовах державотворення, зумовлюють потребу детального та ретельного обґрунтування значення системи стримувань і противаг для досягнення взаємодії у роботі гілок державної влади.

– **Метою статті** є аналіз системи стримувань і противаг як засобу досягнення взаємодії у роботі органів законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні. Цілі для досягнення вказаної мети включають:

– обґрунтування актуального розуміння поняття та основних рис «системи стримувань і противаг»;

– розкриття форм закріплення системи стримувань і противаг у механізмі державної влади в умовах парламентсько-президентської республіки;

– здійснення аналізу процесу досягнення взаємодії між органами державної влади шляхом використання системи стримувань і противаг.

Виклад основного матеріалу. Система стримувань і противаг відіграє провідну роль у здійсненні управління державними справами та формуванні політики на сучасному етапі розвитку Української держави. Реалізація вказаного механізму в теорії та практиці організації державної влади зумовлена обранням Україною демократичного вектора розвитку, прийняттям ключових нормативних актів, створенням умов для формування та розвитку механізму поділу влади.

Відповідно до ст. 6 чинної Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1].

Основний Закон держави наголосив на необхідності здійснення повноважень у рамках та у спосіб, передбачений чинним законодавством, на основі поділу влади на три взаємозалежні, взаємоврівноважені гілки влади. Водночас положеннями цієї статті не перебачено, яким чином досягається баланс у роботі інституцій влади. З огляду на це поряд з поділом державної влади існує система стримувань і противаг гілок влади.

Слід зауважити, що є різні підходи до розуміння терміна «система стримувань і противаг». Вказану систему можна розглядати як спосіб організації влади, як складник демократичних перетворень, як елемент системи поділу влади.

На нашу думку, найбільш повне розуміння вказаної дефініції надано В. Образцовою, яка визначає систему стримувань і противаг як спосіб організації взаємодії вищих органів державної влади, що передбачає функціонування цілісної системи взаємопов'язаних конституційно-правових і політико-правових інститутів, які забезпечують взаємодію, взаємозалежність, взаємопроникнення повноважень гілок державної влади з метою їх урівноваження, взаємного стримування та створення дієвого механізму запобігання узурпації державної влади, що своєю чергою гарантує дотримання основних прав і свобод людей, а також забезпечує стабільність та ефективність механізму державної влади [2, с. 107].

Характеристика системи стримувань і противаг як важливої умови демократії розкривається через здатність забезпечувати стабільну роботу органів державної влади, дотримуючись при цьому принципів незалежності, законності, дотримання прав і свобод, поділу влади тощо. Крім того, система стримувань і противаг, безумовно, є невід'ємною складовою частиною механізму поділу влади, адже дає змогу забезпечити повноцінну реалізацію вказаного конституційного принципу в контексті побудови механізму державної влади в Україні.

На наше переконання, під системою стримувань і противаг слід розуміти сукупність засобів конституційно-правового та організаційного характеру, за допомогою яких забезпечується взаємозалежність та врівноваженість у роботі владних інституцій. Для більш повного розуміння вказаної системи слід виокремити її основні риси.

Існування системи стримувань і противаг можливе виключно в умовах демократії. Вказане положення передбачає, що реалізувати систему стримувань і противаг у недемократичних правових режимах (тоталітарному, авторитарному тощо) неможливо у зв'язку з використанням неправових засобів здійснення влади та відсутністю реальних механіз-

мів забезпечення прав і свобод громадян.

Система стримувань і противаг нерозривно пов'язана з теорією поділу державної влади.

Принцип організації і функціонування вищої державної влади втілюється у двох конструкціях: 1) розподілі повноважень (компетенцій) між органами державної влади, що складають гілки влади; 2) встановленні механізму взаємних стримувань і противаг між ними [3, с. 18].

Виправданою також є думка, що конституційний принцип поділу влади повною мірою реалізується саме завдяки системі стримувань і противаг.

Залежність системи стримувань і противаг від економічних, політичних та управлінських тенденцій розвитку держави. Справді, роль економічних та політичних процесів у здійсненні основних функцій держави важко переоцінити. У контексті розвитку системи стримувань і противаг важливо слідувати чіткій політичній та управлінській моделі здійснення влади, яка відповідає історичним, правовим та організаційним вимогам, базується на принципах законності та верховенства права.

Універсальність системи стримувань і противаг – здатність поширюватися на роботу всіх органів державної влади, забезпечуючи при цьому системний та єдиний вплив на роботу владних інституцій.

Єдність та цілісність елементів системи стримувань і противаг. У процесі втілення ідеї взаємозалежності, взаємоконтролю доцільно приділити окрему увагу комплексному застосуванню основних важелів збалансування роботи органів державної влади, слідкуючи за тим, щоб складові частини механізму стримувань і противаг працювали у тісному діалектичному взаємозв'язку.

Реалізація механізму стримувань та противаг відбувається шляхом застосування органами влади різних заходів організаційного, правового чи управлінського характеру. Важливо розуміти, що, функціонуючи на принципах взаємодії, взаємозалежності та взаємопроникнення, система стримувань і противаг мусить мати потужний арсенал засобів, спрямованих на недопущення узурпації державної влади. При цьому втручання у роботу інших органів державної влади не має створювати перешкоди у реалізації передбачених законом функцій та завдань.

Легальність заходів взаємоконтролю механізму стримувань і противаг. Однією із ключових вимог до впровадження вказаної системи є відповідність Конституції України та законам України. Збалансування роботи органів влади має відбуватися планомірно згідно з вимогами чинного законодавства.

Досягнення взаємодії у роботі владних інститутів залежить від багатьох чинників, зокрема, форми державного правління, політичного режиму, реалізації функцій контролю

Таблиця 1

Форми закріплення системи стримувань і противаг у роботі українських органів влади

Суб'єкт системи стримувань і противаг	Перелік повноважень	Конституційне закріплення
Верховна Рада	– прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (відставки уряду); – участь у формуванні Конституційного Суду України; – призначення чи обрання на посади, звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією; – здійснення парламентського контролю (в т. ч. через Уповноваженого з прав людини); – імпічмент Президента з боку Верховної Ради України, що призводить до його усунення з посади.	ст. 87 Конституції України ст. 148 Конституції України ст. 85 Конституції України п. 33 ст. 85 Конституції України п. 10 ст. 85 Конституції України
Президент України	– накладання «вето» на законопроєкт, прийнятий Верховною Радою України; – участь у формуванні Конституційного Суду та призначенні осіб на відповідальні посади в органах державної влади та ін.	п. 30 ст. 106 Конституції України ст. ст. 106, 148 Конституції України
Конституційний Суд	функція контролю за відповідністю Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.	ст. ст. 147, 150 Конституції України

та нагляду, політичних та економічних процесів у державі, дієвості системи стримувань і противаг та інших. Для визначення найбільш оптимальних шляхів подальшої нормативної та організаційної роботи щодо удосконалення наявних підходів до побудови злагодженої роботи в органах державної влади доцільно розглядати процес взаємодії трьох гілок влади як окремо між виконавчою та законодавчою владою; законодавчою та судовою; судовою та виконавчою, так і загалом роботу трьох гілок влади.

Основні форми закріплення системи стримувань і противаг у роботі українських органів влади відобразимо за допомогою таблиці 1.

Значення системи стримувань і противаг для досягнення взаємодії між владними інституціями розкривається у:

– забезпеченні рівнозначного та раціонального розподілу повноважень між органами влади;

– запобіганні узурпації влади, привласненні органами влади невластивих їм функцій;

– створенні умов для реалізації конституційних принципів: поділу влади, законності та верховенства права;

– сприянні реалізації функцій контролю за роботою органів влади та побудові моделі влади на основі засад рівності та взаємозалежності.

Незважаючи на демократичний вектор розвитку та прогресивність положень вітчизняного законодавства у контексті побудови ефективної роботи органів влади, є суттєві перешкоди для втілення в життя чинних норм права. Пов'язано це насамперед з політичними протиріччями, відсутністю реального механізму застосування проголошених положень, не досить обґрунтованим розподілом владних повноважень між органами влади, корупційним складником у державному управлінні тощо.

Цілком виправданою є думка науковця І. Алексеєнка, що реальна практика взаємодії гілок влади на пострадянському просторі свідчить, що вони, а також політичні суб'єкти докладають чимало зусиль для дискредитації дій інших гілок, вважаючи їх своїми суперниками [4, с. 12].

На жаль, реалії політичної системи сучасної України характеризуються:

1) нерівномірним розподілом владних повноважень між органами влади, що не дає змогу повною мірою реалізувати функції та завдання, передбачені Конституцією та законами України;

2) значним впливом Президента України на формування уряду; недостатньою урегульованістю та визначеністю інституту Президента в механізмі державної влади;

3) нерівнозначністю повноважень судової влади у співвідношенні з іншими гілкам влади, що зумовлює «відокремленість реалізації» функції правосуддя;

4) намаганнями політичних сил трансформувати положення основоположних нормативних актів, виходячи з власних інтересів та переконань.

Безумовно, впровадження системи стримувань і противаг відбувається з урахуванням наявної форми державного правління. Згідно з Конституцією України, наша держава має республіканську форму правління, яку внаслідок неодноразових трансформацій визначено як «парламентсько-президентську».

Вказану модель державного правління іноді називають «напівпрезидентською», або змішаною. Головне значення у площині нашого дослідження має розподіл повноважень між органами державної влади в рамках вказаної вище форми правління. Важливо також розуміти основні ознаки, які характеризують обрану Україною форму державного правління.

Дослідник вказаної проблематики В. Протасова виділяє такі правові ознаки парламентсько-президентської республіки, як: 1) компетенційна перевага парламенту у формуванні уряду; 2) юридична відповідальність уряду перед парламентом і складання повноважень перед новообраним парламентом; 3) наділення глави держави правом розпуску парламенту за певних конституційно визначених підстав; 4) наділення президента суттєвими повноваженнями: у внутрішній і зовнішній політиці, функціонально поєднаними зі сферою виконавчої влади, пов'язаними з його можливістю втручатися в нормотворчий процес (право законодавчої ініціативи, відкладального вето й видання актів, які мають силу закону) [5, с. 13–14].

Справді, основним критерієм для відокремлення різних форм правління є обсяг закріплених за органом влади повноважень та функцій, визначених законом. Обрання змішаної форми правління автоматично створює можливості для різноманітних зловживань та дисбалансу у роботі органів влади в Україні. Так, наділення Президента України суттєвими повноваженнями у сфері виконавчої влади дає йому можливість здійснювати ключові заходи щодо формування та функціонування уряду, не будучи при цьому у складі окремої гілки влади.

Провідний конституціоналіст сучасності А. Георгіца слушно зауважує, що прорахунком творців Конституції було неврахування такої класичної ознаки парламентсько-прези-

дентської форми правління, якою є фіксація біцефальності виконавчої влади. Цим самим були розведені по різні боки барикади влади Президент і Уряд [6, с. 115]. Отже, у наукових колах немає однозначної думки щодо місця глави держави у системі поділу влади.

Ефективність управління державою напряму залежить від чіткого розподілу повноважень між органами влади та розуміння місця та ролі кожного зі структурних елементів механізму держави.

Висновки. Натепер органам влади в Україні необхідно зосередитися на досягненні політичної стабільності, дотриманні передбачених законом положень щодо здійснення управлінської діяльності, свідомому використанні напрацювань та досягнень українського конституціоналізму. Наступні кроки щодо підвищення ефективності взаємодії органів державної влади мають бути пов'язані з обранням чітких пріоритетів у формуванні злагодженої роботи органів влади, переглядом обсягу повноважень кожної з гілок влади і впровадженням на підставі цього адекватних засобів контролю з урахуванням актуальних показників роботи, міжнародного досвіду, перспективних досліджень вітчизняних учених. Важливо за допомогою нормотворчої діяльності чітко деталізувати відповідні механізми стримування, противаг та нагляду за роботою ключових гілок влади з наданням відповідного наукового обґрунтування.

Слід розуміти, що досягнення порозуміння і злагодженості у роботі владних інституцій – складний та напружений процес, який потребує комплексного та системного підходу на різних рівнях теоретичного та практичного втілення. Зважаючи на ієрархічність побудови державних інститутів та системи правового регулювання, потрібно сконцентруватися на закріпленні дієвих механізмів стримувань і противаг на найвищих рівнях вертикалі влади. З цією метою доцільно:

зупинити практику прийняття органами влади в Україні нормативних актів з перевищенням конституційних повноважень;

Верховній Раді України реалізовувати повноваження з ініціювання провадження щодо перевірки нормативних актів, прийнятих уповноваженими суб'єктами, зокрема Президентом України, на предмет їх конституційності.

З огляду на викладене, слід зазначити, що саме система стримувань і противаг у сучасних умовах має обмежити повноваження Президента України, протидіяти явищам узурпації влади, коли завдяки монобільшості провладної фракції запроваджуються непрозорі механізми у призначенні та звільненні з посад посадовців Кабінету Міністрів України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

2. Образцова В.В. Механізм стримувань та противаг у публічно-управлінських відносинах. *Інвестиції: практика та досвід.* 2018. № 20. С. 107–112.

3. Соловьев В. История и будущность теократии. Собр. соч. Т. 4. Брюссель, 1966. 288 с.

4. Алексеєнко І. Взаємодія гілок влади як чинник розвитку форми правління в сучасній Україні. *Політ. менеджмент.* 2011. № 1. С. 8–16.

5. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2008. 20 с.

6. Георгіца А. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади. *Право України*. 2009. № 11. С. 100–116.

«ТРИ ЧИСТІ ТИПИ ЛЕГІТИМНОГО ПАНУВАННЯ»: УПРАВЛІНСЬКА ДУМКА М. ВЕБЕРА І СУЧАСНІСТЬ

“THREE PURE TYPES OF LEGITIMATE HARBOR”: M. WEBER’S MANAGEMENT OPINION AND MODERNITY

УДК 316.0 (075.8)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-4

Пержун В.В.
к. соціол. наук, доцент,
докторант кафедри суспільних відносин і суспільно-владних зв’язків
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті аналізується одна з праць німецького класика соціології, політології, управлінської думки М. Вебера, де характеризуються типи легітимного панування. Вчений розкриває три, на його думку, типи легітимного панування – легальне панування, традиційне панування і харизматичне панування. Незважаючи на те, що праця була написана на початку XX століття, вона залишається актуальною й сьогодні, оскільки для сучасних управлінських знань, практичної роботи владних структур, політиків, управлінців різних рангів знання й осмислення типів панування (а це і є управління) важливе у їхньому індивідуальному та колективному зростанні. Нині державне управління має виступати важливим чинником тих непростих трансформаційних змін, що проходять у сучасній Україні. На перший план виходить ефективне управління державою, суспільством, організаціями і колективами людей; управлінська державна діяльність постає свого роду окремим соціально-політичним феноменом. Звідси знання й осмислення основних характеристик управління, яке дає М. Вебер, тільки допоможе усвідомити управлінцям їхню відповідальність за свою діяльність у державних інституціях управління і влади. Глибокий аналіз політико-владної сфери суспільства і держави, яке зробив М. Вебер, залишається важливим і актуальним не тільки для науковців, але і для практичної роботи сучасних політиків і управлінців. Детальний аналіз ролі та значення концептуальних засад державного управління, політики і влади, розгляд їх як окремих сфер соціально-політичних відносин, його розробка питань стосовно легітимного панування, напрацювання з проблем складників управлінської діяльності, лідерства, професіоналізму у державній роботі постають невід’ємною складовою частиною сучасної соціально-політичної теорії державного управління. Загалом, у публікації розкриті складники теоретичного вчення М. Вебера про типи легітимного панування та їх практичне застосування в державному управлінні.

Ключові слова: *державне управління, управлінська культура, легітимне панування, влада, легальне панування, традиційне панування, харизматичне панування, політика.*

The article analyses one of the works of the German classic of sociology, political science M. Weber management thought, which describes the types of legitimate domination. The scientist reveals three, in his opinion, types of legitimate domination – legal domination, traditional domination and charismatic domination. Despite the fact that the work was written in the early twentieth century, it remains relevant today, because for modern management knowledge, practical work of power structures, politicians, managers of different ranks of knowledge and understanding the types of domination (and this is management) is important in their individual and collective growth. Today public administration should be an important factor in those not simple transformational changes that are taking place in modern Ukraine. Effective governance of the state, society, organizations and collectives of people is at the forefront; managerial state activity appears, in a way, a separate socio-political phenomenon. Hence, the knowledge and understanding of the main characteristics of management, which gives Weber, only will help to make managers aware of their responsibility for their activities in state institutions of government and power. M. Weber in-depth analysis of the political and power spheres of society and the state remains important and relevant not only for scholars but also for the practical work of contemporary politicians and governors. A detailed analysis of the role and importance of conceptual foundations of public administration, politics and power, considering them as separate spheres of socio-political relations, its development of issues regarding legitimate domination, experience in the problems of the components of administrative activity, leadership, professionalism in public work are an integral part of modern socio-political theory of public administration. In general, the publication discloses the components of M. Weber’s theoretical doctrine of the types of legitimate domination and their practical application in public administration.

Key words: *government, administrative culture, legitimate domination, power, legal domination, traditional domination, charismatic domination, politics.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв’язок з важливими науковими та практичними завданнями. Науковими доробками Макса Вебера вітчизняні науковці почали цікавитися з кінця 80-х – початку 90-х років XX століття.

Одними з перших, хто розпочав вивчати творчість М. Вебера, були: Е. Ожиганов («Політична теорія Макса Вебера: критичний аналіз»), В. Скиба («Історія політичних учень»), О. Погорілий («Читаючи Вебера»), Ю. Давидов («Макс Вебер і сучасна теоретична соціологія: актуальні проблеми веберівського вчення»), П. Гайденко («Соціологія Макса Вебера»), І. Попова («Соціологічний підхід до дослідження легітимності та легітимації»), Е. Кравченко («Макс Вебер») та ін. Усі ці напрацювання про науково-теоретичний спадок учення М. Вебера сприяли надалі глибокому аналізу управлінських, політичних, економічних, соціологічних теоретичних ідей М. Вебера і застосуванню їх на практиці.

Проте правильним буде зазначити, що й сьогодні ще не повністю вивчені й осмис-

лені напрацювання мислителя у сфері його досягнень з проблем управлінської діяльності, управлінської культури, розгляду державного управління в історичних витоках, де М. Вебер досконало й критично підійшов до проблем управління державою і суспільством, показав, яким має бути політик і управлінець, які особисті якості притаманні їм, якими можуть бути типи легітимного панування тощо.

Отже, глибокий аналіз політико-владної сфери суспільства і держави, яке зробив М. Вебер у праці «Три чисті типи легітимного панування», залишається важливим і актуальним не тільки для науковців, але і для практичної роботи сучасних політиків, влади різних рівнів, державних діячів, управлінців підприємств, соціальних організацій та колективів людей.

Аналіз публікацій за проблематикою та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Про М. Вебера та його праці, які стали світовими науковими досягненнями у соціології, політології, соціальній філософії, управлінській науці тощо, багато написано на Заході. Назвемо декілька праць: К. Ясперса («Макс Вебер: виступ перед студентами Гейдельберського університету»), Т. Адорно («Дослідження авторитарної особистості»), Д. Лукача («Історія і класова свідомість»), К. Шмітта («Держава і політична форма»), Й. Шумпетера («Історія економічного аналізу»), Д. Бітема («Бюрократія») та ін. В українських наукових колах нині також займаються спадщиною М. Вебера: М. Туленков («Макс Вебер і теорія ідеальної бюрократії»), М. Олевич («Дослідження пізнавального потенціалу концепції легітимного порядку Макса Вебера в соціологічному дискурсі XX ст.»), Н. Грабар («Теорія національної бюрократії М. Вебера як архетип сучасної моделі публічного управління»), О. Погорілий («Макс Вебер і його класична праця»), Ю. Іщенко («Поняття «особистість вченого»: наука як покликання і професія»), Ю. Тишкун («Актуальні проблеми функціонування державної бюрократії в Україні: історико-політологічний аспект»), І. Єремєєва («Проблеми бюрократії в контексті політологічних досліджень») та ін. Певний доробок, де проаналізовано внесок М. Вебера у розробку питань політики, управління, ставлення до праці, етики, зробив автор цієї публікації [2, с. 66–70; 3, с. 79–84].

Здебільшого читачам відомі такі праці М. Вебера, як «Протестантська етика і дух капіталізму», «Господарство і суспільство», дещо меншою мірою – «Покликання до політики», «Господарська етика світових релігій» і «Три чисті типи легітимного панування». Саме останню ми проаналізуємо з позиції її актуальності для сучасного державного управління, управлінської культури та управлінської діяльності представників влади. Адже й зараз залишається простір для дослідження ідей М. Вебера про політику і владу, бюрократію як стиль управління, управлінську культуру державних службовців, типи управління тощо.

Мета статті – розкрити складники теоретичного вчення М. Вебера про типи легітимного панування та їх застосування в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу та його обґрунтування. Читаючи й аналізуючи М. Вебера, все більше усвідомлюється глибина його знань та науково-теоретичних підходів до висвітлення різноманітних суспільних проблем. Детальний аналіз ролі та значення концептуальних засад політики і влади, розгляд їх як окремих сфер соціально-політичних відносин, його розробка питань стосовно легітимного панування, напрацювання з проблем управління, лідерства, управлінського професіоналізму постають невід'ємною складовою частиною сучасної соціально-політичної теорії й теорії державного управління.

Розпочнемо з того, що сам М. Вебер, опрацьовуючи й осмислюючи соціально-історичне минуле і сучасність, намагався зрозуміти та донести до своїх читачів, опонентів, однодумців ті проблеми і питання, які, на його думку, мали вагомий вплив на подальший соціокультурний, економічний і політичний поступ цивілізації. До таких проблем він відносив розуміння політики, влади, управління і якими типами легітимного панування вони можуть користуватися.

Колективи людей, спільноти, певні соціальні групи, а історія знає також факти правління однієї людини, завжди робили все для того, щоб прийти і закріпитися якомога більше у владі, тобто управляти людьми, різноманітними групами і спільнотами, організаціями, зрештою, суспільством і державою. При цьому всі вони намагалися тією чи іншою мірою «впорядкувати відносини панування за допомогою певних правових засад, які надають цим стосункам «легітимності». Втрата віри у такого роду легітимність може мати далекосяжні наслідки» [1, с. 157]. Коли народ, громадяни перестають довіряти тим чи іншим типам «панування», чи сучасними словами діям, реформам, тенденціям управління державної влади, тоді можливі акти непокори у всіх своїх проявах – від мирних демонстрацій і зібрань до кардинальних насильницьких дій та виступів.

М. Вебер пише, що серед усіх засад панування він виділяє «три чисті типи, кожен з яких пов'язаний із принципово відмінною соціоло-

гічною структурою штабу управління і засобами, якими вони здійснюються» [1, с. 157].

Першим типом легітимного панування, за М. Вебером, є легальне панування, основним складником якого виступає бюрократичне панування. Далі М. Вебер називає основні складники такого управління:

– будь-які закони можуть прийматися і змінюватися, але при цьому необхідне дотримання певних формальних процедур;

– влада може обиратися або призначатися членами спільного об'єднання, оскільки вони є «частинами спільного підприємства» [1, с. 157];

– далі, дослівно за М. Вебером, «окремі гетерономні (мораль людини, виходячи з її природного стану, вперше застосував І. Кант. – В.П.) і гетерокефальні (обмежена автономність, але при цьому діють певні самостійні закони й реформи влади на місцях, прикладом може бути Австро-Угорська імперія 1812–1918 рр. – В.П.) підприємства такого роду називають органами влади, або владними установами» [1, с. 157–158];

– чиновники становлять виконавчу владу, але їх призначають керівники.

Далі М. Вебер пише про якості, якими мають володіти державні управлінці, при цьому він зауважує, що не тільки виконавці, але й керівники підлягають певним правилам, а саме: «законові», «регламентові», «якійсь абстрактній формальній нормі» [1, с. 158]. «Той, хто віддає розпорядження, за своїм типом є «керівником», чиє право на панування легітимізується встановленими правилами у межах його ділової компетенції; такі межі визначаються спеціалізацією чиновництва на виконанні певних функцій, виходячи з міркувань ділової доцільності та відомчих інтересів» [1, с. 158]. Дуже актуальні зауваження, що бажано сприймалися б і сучасною державною владою та управлінськими кадрами в Україні. Але для цього потрібні знання політики, управлінської думки, соціології, політології тощо, яких, на жаль, бракує представникам влади нового періоду незалежної України.

Продовжуючи свою думку про державне управління, М. Вебер характеризує «ідеального чиновника, бюрократа», який наділений функціями управління, а також певними принципами управлінської культури, яка має вироблятися зі знань, моралі, етики поведінки і дії як в особистому, так і в суспільному житті. Він доходить висновку, що: «Такий чиновник здійснює управлінські функції як професійну роботу через діловий службовий обов'язок; його ідеал полягає в тому, щоб служити sine ira et studio (без гніву і пристрасті), незважаючи ні на які особисті мотиви й почуття, без сваволі і несподіванок, але насамперед, «незважаючи на особи», суворо формально за раціональними правилами, а там, де їх немає, керуючись міркуваннями ділової доцільності» [1, с. 158]. Тобто функції управління державою включають насамперед професійність, відчуття обов'язку, терпимість, діловий підхід, відповідальність не стільки за себе, скільки за успішний розвиток суспільства і країни.

Наступним типом легітимного панування, про який пише М. Вебер, є традиційне панування. Сама назва такого типу панування сягає соціально-історичних коренів віри, традицій, звичаїв, деяких споконвічних «канонів» влади й управління. «Традиційне панування ґрунтується на вірі у святість тих порядків і тих можновладців, які існують здавна. Найчистішим типом є патріархальне панування. Тут підпорядковуються певній особі через її особисті достоїнства, освячені її походженням…», – пише М. Вебер [1, с. 160–161]. При цьому варто зазначити, що прийняття якихось нових законів, проведення реформ і програм, що суперечать традиціоналізму в такому типі панування, не можливі. Їх не сприйме народ, позаяк він не готовий через свої віру і переконання долучатися до більш новітнього, прогресивного; навіть якщо вони кращі за попередні форми правління. Ось на що звертає увагу М. Вебер: «Зміст наказів зумовлений традицією, грубе порушення якої з боку володарів завдало б шкоди легітимності їхнього власного панування, що ґрунтується саме на вірі у святість традиції. Створення якихось нових законів поруч з освяченими традицією нормами тут не можливе в принципі. Фактично це відбувається шляхом «визнання» певного положення як такого, що «здавна має силу» [1, с. 161]. Надалі М. Вебер стверджує, що таке панування (управління) базисно спирається на два складники: традиціоналістський і особистісний, тобто «пов'язаний з доброю волею чи сваволею того, хто править, керуючись симпатіями чи антипатіями» [1, с. 161]. Чи не нагадує нам таке правління сучасну Російську Федерацію, де традиції «доброго царя» переважають усі інші, більш сучасні форми і методи управління державою і суспільством. І, як підсумок, М. Вебер стверджує, що управлінці повністю залежать від волі можновладців, позаяк усі управлінські функції та посади вони обіймають завдяки єдиному правителю. Звичайно, такі твердження М. Вебера звучали на початку XX століття, але вони і сьогодні актуальні: «Саме тому використання плебейського походження юристів на службі можновладців у Європі можна вважати свого роду прототи-

пом сучасної держави» [1, с. 165]. Це не слова автора статті, це твердження класика, яке сьогодні справджується.

Найбільшу увагу М. Вебер приділяє такому типу управління, як харизматичне панування. Він наголошує, що: «Харизматичне панування – це панування через відданість особі володаря та його ласці (харизмі), насамперед внаслідок її магічних здатностей, об'явлення чи героїзму, сили духу та слова. Найчистішим типом такого панування є панування пророка, військового героя, великого демагога. Типом того, хто віддає накази, буде вождь. Типом підлеглого буде «послідовник». Тут бажають підкорятися виключно вождеві через його особисті небуденні якості, а не з огляду на його посаду чи освячений традицією сан» [1, с. 165]. Як бачимо, цей тип панування досить особистісний, індивідуальний і залежить в основному від лідерських якостей людини. Але він також має певні недоліки, які можуть призвести до закінчення правління харизматичної особи. Про це нагадує М. Вебер: «Тому й підкоряються лише доти, доки вождеві приписують згадані якості: його харизма зберігається, поки вона підтверджується. Коли ж боги «полишають» вождя, коли його героїчні сили вичерпуються і віра мас у його керівні якості втрачається, то закінчується і його панування» [1, с. 165].

Наступне, про що наголошує М. Вебер, – це специфічне формування управлінської команди згідно з харизматичним пануванням: «Управлінський штат тут формується відповідно до харизми й особистої відданості, тобто не відповідно до фахового рівня (як у чиновників) і не згідно із належністю до певного стану (як становий штаб управління), і не у зв'язку з домашньою чи якоюсь іншою особистою залежністю (як патріархальний штат управління). Вирішальним чинником для визначення міри легітимації довірених осіб <…> є лише місія вождя та його кваліфікація. В управлінні – наскільки цей термін буде тут доречним – відсутня будь-яка орієнтація на правила: чи то встановлені, чи то традиційні. Актуальне об'явлення та актуальне творення, вчинок і приклад, принагідне рішення – такими ірраціональними порівняно із встановленим порядком ознаками характеризується це управління» [1, с. 165–166].

Далі М. Вебер наводить найбільш характерні приклади харизматичного панування в історії розвитку людської цивілізації. До них він відносить: харизматичне панування часів перших християнських громад; індіанців Америки; пророків і полководців в історії людства; харизматичних політиків («демагогів», як їх називає М. Вебер) починаючи від Афін часів Перікла і Ефіальта, Єрусалима і закінчуючи західними містами-державами. І, як підсумок, звертає увагу на основну характерну рису харизматичного панування: «Харизматичний авторитет є однією з найреволюційніших сил історії, проте у чистій своїй формі він має наскрізь авторитарний, панівний характер» [1, с. 167].

Харизматичне панування засноване і базується переважно на вірі та відданості. Саме поняття «харизма» необхідно розуміти, вважає М. Вебер, таким, яке є вільним від оцінок, це стосується особливо науки: «маніакальне шаленство нордичного «берсекера», чудеса та об'явлення якого-небудь провінційного пророка, демагогічний дар Клеона є харизмою такою самою мірою, що й особисті якості Христа, Перікла, Наполеона. Бо вирішальним для нас тут є те, що діяли вони, тобто здобували визнання відповідно для своєї харизми» [1, с. 167].

Важливим також, на наш погляд, є характеристика М. Вебером харизматичної особи, чим і як вона визначається підлеглими і самовизначається:

– самим носієм харизми шляхом проголошення спадкоємця. Віра у власну харизму тут дещо змінюється і підкріплюється у віру в можливість легітимного успадкування влади через юридичні принципи чи божественне призначення;

– послідовниками, які також мають якості харизми, харизматично покликані у спадкоємці, і найголовніше, визнаються релігійною чи військовою спільнотою;

– успадкована харизма, яка базується на вірі, орієнтована на те, що харизматична кваліфікація закладена у крові. Це характерно лише для Західної Європи середніх віків та Японії, де харизму пов'язували зі станом, походженням, родом;

– шлях ритуального підтвердження харизми – віра в магічні якості: миропомазання, чудеса, зцілення, рукоположення і т. п. Тут вірять не стільки в особистість носія харизми, а найбільше у дієздатність сакраментального акту. Яскравим прикладом такого визначення може слугувати католицький принцип character indelebilis (незмінна риса чи властивість священника);

– авторитарний за своїм початковим змістом харизматичний принцип легітимації може також допускати й антиавторитарне тлумачення, тобто харизматичний лідер і правитель, хоче він цього чи ні, певним чином залежний і перевіряється своїми підданими, тими ким управляє. Він змушений здобувати легітимне визнання, що є, певним чином, демократичною легітимністю. Звідси «обраний відповідно до своїх харизматичних претензій володар ста-

вав просто одним з чиновників, обраних його підлеглими за їхніми уподобаннями» [1, с. 172].

Як підсумок свого дослідження про типи легітимності панування М. Вебер пише про відмінність між обраним вождем і обраним чиновником, які їхні ролі і функції в управлінні. Він зауважує: «Різниця між обраним вождем та обраним чиновником пов'язана насамперед із тим сенсом, який вони вкладають у свою поведінку і наскільки вони в змозі через свої особисті якості протистояти штабові і підлеглим: чиновник діє виключно як уповноважений свого начальника (у такому разі ним будуть виборці), тоді як вождь несе виключно особисту відповідальність. Отже, доти, доки він з успіхом користуватиметься виявленим йому довір'ям, він діятиме за власним рішенням (демократія вождів), а не як чиновник відповідно до прямо виявленої (в «імперативному мандаті») або очікуваної волі виборців» [1, с. 172].

Висновки та перспективи подальших досліджень. У своїй праці «Три чисті типи легітимного панування» М. Вебер дає досить глибоку характеристику типам легітимного панування. Державне управління, управлінська діяльність, управлінська культура, яка має вироблятися у керівників різного рівня, – це окрема сфера соціальних відносин «у галузі влади і панування». Вони виступають своєрідним соціально-політичним інститутом держави і суспільства. Окрім цього, його концепція харизматичного лідерства, бюрократії, професіоналізму у політиці й управлінні давно стали складовою частиною управлінської, політологічної та соціологічної теорії.

Проблемами, що залишаються відкритими для подальших досліджень наукової творчості М. Вебера, є нове осмислення його концепції харизматичного лідерства, ролі бюрократії у сучасних умовах, оскільки ми живемо у глобалізованому світі XXI століття як зі своїми позитивами, так і негативами. Класичне вчення про політику, владу, принципи державного управління, типи легітимного панування, про що пише М. Вебер, потребують нових підходів осмислення і практичного позитивного досвіду застосування співвідношення влади і політики, держави і суспільства і особливо значення управлінської культури у формуванні професійних політиків та державних управлінців різних рівнів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вебер М. Три чисті типи легітимного панування. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / переклад з німецької, післямова та коментарі О. Погорілого. Київ : Основи. 1998. С. 157–172.

2. Пержун В. Історична соціологія: становлення і розвиток у контексті соціокультурного буття XX ст. Вісник НТУУ «КПІ». *Політологія. Соціологія. Право.* Вип. 3/4 (27/28). 2015. С. 66–70.

3. Пержун В. Концепція покликання М. Лютера: соціологічний аналіз М. Вебера. *Суспільні детермінанти взаємодій у міжконфесійному просторі України: теорія та практика* : міжнародна науково-практична відеоконференція. Чернівці : ЧНУ. 2017. С. 79–84.

4. Погорілий О. Читаючи Вебера. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / переклад з німецької, післямова та коментарі О. Погорілого. Київ : Основи. 1998. С. 479–495.

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ДО ПИТАННЯ ПРО ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОВІТНІХ НОРМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

ON THE PROSPECT OF IMPLEMENTING THE LATEST RULES OF THE LAW OF UKRAINE "ON CIVIL SERVICE"

УДК 342.98:35.08:005.591.6](477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-5

Балашов І.В.
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національна академія державного управління при Президентові України

Розбудова правової, розвиненої, сервісної держави в Україні з високим рівнем життя, усталеними культурними цінностями та демократією неможлива без суттєвої модернізації системи державного управління.
Система державної служби, яка діє в Україні, вимагає невідкладного реформування через наявність політичної заангажованості та низьку професійну компетентність (здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку) працівників, а також бюрократизм та корупційність. Натепер питання швидкого та ефективного перезавантаження влади в Україні є не тільки питанням відновлення суспільної довіри до державної влади, але й питанням національної безпеки. Зазначимо, що практична реалізація Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII довела його невиваженість і зайву бюрократизацію процесу призначення на посади державної служби та звільнення з них, стимулювання безвідповідальності і безкарності державних службовців. Це вимагає невідкладного вжиття комплексних заходів щодо реформування наявної не досить ефективної системи державної служби.
З метою припинення у майбутньому зловживання державними службовцями власним службовим становищем, уникнення відповідальності за бездіяльність та неналежне виконання свої посадових обов'язків, а також з метою спрощення порядку прийняття на державну службу та розширення підстав її припинення, «строкової служби» законопроєктом [1] пропонуються відповідні зміни й уточнення. Крім того, Кабінету Міністрів України делегуються повноваження щодо вирішення питань оплати праці, заохочення, конкурсного відбору, дисциплінарних проваджень та оцінювання діяльності державних службовців.

Ключові слова: *модернізація державного управління, державна служба, державний службовець, посадові обов'язки, щорічна оцінка, посадовий оклад, нормативно-правові засади державної служби в Україні.*

The development of a legal, developed, serviceable state in Ukraine with a high standard of living, established cultural values and democracy is impossible without a significant modernization of the state administration system.
The civil service system operating in Ukraine requires urgent reform due to political commitment and low professional competence (the ability of a person to apply specific knowledge, skills, competencies, and skills to perform appropriate tasks and tasks of language, education, professional and personal development), as well as bureaucracy and corruption. Today, the issue of rapid and effective rebooting of power in Ukraine is not only a matter of restoring public confidence in state power, but also a matter of national security. It should be noted that the practical implementation of the Law of Ukraine of December 10, 2015 No. 889-VIII "On Civil Service" proved its inattention and unnecessary bureaucratization of the process of appointing and dismissing civil servants, encouraging the irresponsibility and impunity of civil servants. This requires urgent implementation of comprehensive measures to reform the existing not sufficiently efficient public service system.
In order to stop further abuse of civil servants by their official position, avoid liability for inaction and improper performance of their official duties, as well as to simplify the procedure for admission to public service and expand the grounds for termination of the civil service, "term service", the bill [1] appropriate changes and clarifications are proposed. In addition, the Cabinet of Ministers of Ukraine is delegated powers to resolve issues of remuneration, promotion, competitive selection, disciplinary proceedings and evaluation of civil servants.

Key words: *modernization of public administration, civil service, civil servant, job responsibilities, annual assessment, salary, legal framework of the civil service in Ukraine.*

Постановка проблеми. Власне, процес перезавантаження державної служби був запущений ще в 2016 році, коли набув чинності Закон України «Про державну службу», а уряд схвалив стратегію реформування державного управління [2]. Тоді розробка цього нормативно-правового акта спричинила численні дискусії науковців, державних посадовців, правників та представників громадськості. Експертам, які розробляли цей Закон, стало зрозуміло, що якість функціонування державних інституцій та стан державної служби не відповідали сучасним вимогам та визначили необхідність проведення подальшого реформування.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Вагомі здобутки в дослідженні різнопланової проблематики щодо ефективності державної служби та становлення

публічної служби в Україні представлені у працях таких науковців, як: С.В. Газарян (щодо особливостей створення організаційно-функціональної структури служб управління персоналом органів державної влади у розрізі використання принципу меритократії) [3], О.С. Лаврук (щодо використання комплексу методичних підходів до формування та реалізації системи управління персоналом органів публічного управління) [4], М.С. Орлів (щодо запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі та розробки механізмів державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні) [5], В.М. Олуйко (щодо специфіки управління персоналом в умовах децентралізації) [6], Т.А. Соколова (щодо визначення особливостей проходження державної служби в розвинених країнах) [7], Л.В. Прудиус (щодо процесу модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні та використання європейських стандартів в управлінні персоналом з метою забезпечення якості державної служби) [8], Н.В. Янюк (щодо актуалізації проблематики формування публічної служби в Україні) [9]. Проте є потреба у ретельному науковому обґрунтуванні перспективи реалізації норм Закону України «Про державну службу» у контексті реалізації новітніх реформ.

Мета статті полягає у проведенні аналізу переваг та недоліків внесених змін до нормативно-правового забезпечення діяльності державних службовців в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Специфіка застосування положень проєкту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади № 1066 від 29.08.2019 викликала занепокоєння у держслужбовців, що укладання контракту стане обов'язковою вимогою для всіх чинних посадовців – від молодших спеціалістів до керівників відомств, отже, умови контрактів залежатимуть винятково від керівництва. З огляду на необхідність заощадження коштів, у тому числі щодо утримання державного апарату, передбачені вказаними договорами фінансові умови значно погіршаться. Особливої актуальності це набуває, якщо таке стосується державних службовців зі значним професійним стажем, які за нинішньої системи оплати праці мають неабиякий «додаток» до посадового окладу у вигляді всіляких доплат, зокрема, за вислугу років (3% за кожен відпрацьований на держслужбі рік, але не більше, аніж 50% загалом). Занепокоєння викликає і ситуація про примусове підписання контракту на таких умовах, за яких держслужбовець вимушений буде відмовитися від його підписання.

Прем'єр-міністр України О. Гончарук зауважив, що впровадження в Україні контрактної державної служби не означає, що укладати контракт змусять усіх державних службовців. На його думку, контракт має стати дієвим інструментом, це не означає, що надалі влада змусить перевести всіх державних службовців на цю форму діяльності. Зміни мають полягати у тому, що окремі державні службовці зможуть укладати контракти, які є більш гнучким інструментом, аніж ті, що визначені попередньою редакцією Закону України «Про державну службу» і Трудовим кодексом. Зокрема, контракт сприятиме отриманню додаткових можливостей щодо умов праці [10]. До того ж положення цього законодавчого акта щодо укладання контракту про проходження державної служби не допускає звуження обсягу прав державного службовця, визначених новим Законом, і позбавляє остраху про примусове укладання контракту та зменшення заробітної платні [1].

Переконливою є думка і самих державних службовців, що щорічне оцінювання не стало дієвим інструментом «відсіву» недолугих працівників на державній службі. Зазначимо, що у минулій редакції Закону України «Про державну службу» для звільнення держслужбовець мав отримати поспіль дві негативні оцінки: першу – за результатами роботи за рік, другу – після випробувального періоду «на виправлення» не менше трьох місяців [2]. Вказане означає, що державний службовець не може лише відвідувати власне робоче місце і не виконувати свої функції належним чином, у результаті чого отримати негативну оцінку, а потім у період трьох місяців «не працювати» за рахунок платників податків.

Прикметним є те, що метою внесення змін і прийняття нового Закону України «Про державну службу» у майбутньому є спрощення порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї, підвищення відповідальності державних службовців за досягнення результатів їхньої діяльності, а також запровадження можливості контрактної державної служби та врегулювання окремих проблемних питань, зумовлених практичним впровадженням цього нормативно-правового акта, та усунення надмірного (на рівні закону) регулювання відповідних суспільних відносин. На відміну від попередньої редакції Закону України «Про державну службу», запропоновані зміни стосуються обмеження дії законодавства про працю на державній службі, спрощення

порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї, підвищення відповідальності державних службовців за досягнення результатів своєї діяльності, усунення зайвих проміжних органів оскарження у разі збереження безумовного права на судове оскарження, запровадження можливості контрактної державної служби та усунення надмірного (на рівні закону) регулювання зазначених суспільних відносин, а відповідні повноваження делегуються Кабінету Міністрів України.

Серед головних суттєвих інновацій, на нашу думку, можна виділити декілька особливо важливих. Наприклад, нині нормами чинного законодавства визначено, що у разі ліквідації органу або його реорганізації, а також скорочення посади державної служби не можна звільнити держслужбовця, якщо немає можливості переведення його на іншу рівнозначну посаду. У новій редакції Закону України «Про державну службу» пропонується вилучення цієї норми, і у суб'єкта призначення є можливість прийняття рішення про припинення державної служби у п'ятиденний строк з дня настання або встановлення відповідного факту [1]. Вважається, що запропоновані зміни мають на меті покращити якість функціонування державної служби.

Зауважимо, що з метою контролю та оцінювання якості роботи державних службовців незабаром планується створення єдиного реєстру державних службовців. Нині триває збір інформації з відповідних інституцій (державних адміністрацій) щодо кількості осіб, які працюють на державній службі. Зазначене підтверджує Міністр Кабінету Міністрів України Д. Дубілет, який підкреслив, що створення єдиного реєстру є ключовим завданням Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби. [11]. Разом із тим створення такого реєстру дасть змогу створити єдину інфраструктуру для подальшої централізованої взаємодії, організації будь-яких видів навчання, централізованого оповіщення.

Крім того, з'явилося нове поняття у розрізі Закону України «Про державну службу», а саме «строкове призначення на посаду», що відповідає категоріальному визначенню «контрактна державна служба». Статтею 34 передбачено строкове призначення на посаду, яке здійснюється у разі необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають тимчасовий характер, з укладанням контракту про проходження державної служби (на посади державної служби категорій «Б» і «В»). Контракт про проходження державної служби укладається на строк до трьох років [1].

Прийняття Закону України «Про державну службу» у новій редакції сприятиме: спрощенню порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї; підвищенню відповідальності державних службовців за досягнення результатів їхньої діяльності; запровадженню контрактної державної служби, а також врегулюванню окремих проблемних питань, зумовлених практичним впровадженням Закону, усуваючи при цьому надмірне (на рівні нормативно-правового акта) регулювання зазначених суспільних відносин, делегуючи відповідні повноваження Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, варте уваги питання щодо оплати праці державних службовців. Так, у положеннях нового Закону України «Про державну службу» зазначено, що:

– загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік [2];

– мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути меншим двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року [2];

– фонд преміювання державного органу встановлюється у розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці (відстрочується до 1 січня 2022 року). З огляду на актуальність саме останньої позиції зроблено наголос під час розробки нового Закону. І хоча в суспільстві є стійка тенденція сприймати всіх державних службовців як дуже забезпечених людей, які отримують надвеликі кошти, насправді, обмеження 30-відсотковою премією визначає неналежне становище щодо матеріального забезпечення державного службовця. Варто вказати, що частина щодо преміювання за особливі умови праці є також вилученою нормою у вказаній редакції цього нормативно-правового акта, то кінцева заробітна плата державного службовця могла б становити значно меншу суму коштів, ніж середньомісячна заробітна плата у «приватному секторі».

Разом із тим у жовтні 2019 р. Верховною Радою України було прийнято проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України № 2260, яким було внесено зміни до вже прийнятого Закону в декількох нормах [12].

Зацікавленість викликає те, що доданий пункт до статті 22 Закону України «Про державну службу», а саме про те, що з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться кон-

курс на зайняття посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України [2, с. 13].

Конкурс має проводитися на посади державної служби, що обіймають особи, припинення державної служби яких має відбутися відповідно до поданої заяви.

Додаючи цей пункт, депутати чітко дали зрозуміти, що навіть коли посада державного службовця ще не є вакантною, а посадовець, який її обіймає, лише планує звільнення (про що є відповідна заява), на цей момент державний орган уже має право оголосити та проводити конкурс на зайняття цієї посади. На меті такого доповнення до статті 22 Закону є унеможливлення «простоїв» посади між звільненням державного службовця і призначенням нового з урахуванням втраченого часу на проведення конкурсу та процедури призначення [2].

Варто звернути увагу на запропоновані зміни до статті 34 Закону, а саме «Строкове призначення». Якщо у чинній редакції Закону чисельність посад державної служби в державному органі, на які здійснюється строкове призначення, не може перевищувати 7 відсотків загальної штатної чисельності посад державної служби в державному органі, то новою редакцією передбачено, що кількість осіб, які призначаються на посаду державної служби з укладанням контракту про проходження державної служби, не може перевищувати 7 відсотків штатної чисельності посад державної служби в державному органі [2].

Таким чином, строкове призначення можливо застосовувати до тих посад, які фактично зайняті, і не поширюється на посади, які існують у штатному резерві і не заповнені «дійсно працюючими» працівниками.

Ще одним доповненням є внесення пункту 1 до статті 41 Закону, а саме, де йдеться про переведення державного службовця з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей, який може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу на вищу вакантну посаду категорії Б або В у тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті). Дійсності вказане набуває за рішенням керівника державної служби або суб'єкта призначення протягом року з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання його службової діяльності з відмінною оцінкою [2].

Цим пунктом статті 41 Закону парламентарі зробили наголос на важливості результатів щорічної оцінки державних службовців. До цього відмінна оцінка службової діяльності наслідком мала одноразове преміювання у розмірі посадового окладу, а тепер є можливість просування по службі без проходження конкурсу, який є свого роду «рулеткою» незалежно від фактичних знань посадовця [2].

Внесення зазначених вище змін та їх реалізація впливатиме на видаткову частину державного бюджету (про висновок Міністерства фінансів України нижче). Саме такі зміни в Законі зможуть не створювати «шокові ситуації» в бюджетах державних органів. Тому що натепер, якщо державний службовець, працюючи багато років і не використовуючи щорічну відпустку у повному обсязі, отримує грошову компенсацію у разі звільнення, а розмір такої компенсації може становити декілька сотень тисяч гривень, адже розрахунок здійснюється саме за «курсом» вартості дня відпустки на момент звільнення.

Виплата компенсації за невикористану відпустку на кінець поточного року не зможе призводити до таких надзвичайно великих грошових видатків з бюджетів державних органів.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у такому напрямі. Підсумовуючи, зазначимо, що розгляд проєкту Закону про внесення змін до деяких законів України № 2260 від 11.10.2019 у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування призвів до ухвалення рішення, що передбачені зміни не мають прямого впливу на показники бюджетів, оскільки реалізація положень Закону забезпечуватиметься в межах коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах на функціонування відповідних органів [12].

Відповідно до висновку Міністерства фінансів України реалізація Закону України «Про державну службу» не впливатиме на дохідну або видаткову частини державного та місцевих бюджетів.

Окремо слід наголосити, що представниками іншого Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом у своєму висновку зазначено, що проєкт Закону України «Про державну службу» не відповідає праву Європейського Союзу і рекомендаціям Ради Європи, а також не враховує основні принципи державного управління, такі як: демократія, верховенство права, повага до прав людини і основоположних свобод [12].

Таким чином, прийняття Закону України «Про державну службу» Верховною Радою України та підписання його Президентом України є передумовою новітніх перетворень у напрямі

модернізації системи державної служби. Відповідно, новітні зміни, які відбудуться внаслідок його прийняття, державні службовці мають оцінити на практиці в найближчі декілька місяців (з урахуванням того, що закінчився календарний рік, а оскарження рішення щодо результатів щорічної оцінки таким нормативно-правовим актом не передбачено).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади № 1066 від 29.08.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66291.
2. Про державну службу : Закон України № 889-VIII (889-19) від 10.12.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.
3. Газарян С.В. Організаційно-функціональна структура служби управління персоналом державного органу відповідно до принципу меритократії / С.В. Газарян, О.А. Носик. *Державне будівництво.* № 1. 2017. С. 1–12.
4. Лаврук О.С. Методичні підходи до формування та реалізації системи управління персоналом органів публічного управління / О.С. Лаврук, В.В. Лаврук. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2018/22.pdf.
5. Орлів М.С. Запровадження компетентнісно-орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі. *Аспекти публічного управління :* наук. фах. вид. 2017. № 8–9. С. 36–46; Орлів М.С. Механізми державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні : дис… докт. наук держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2018. 454 с.
6. Управління персоналу в умовах децентралізації / В.М. Олуйко, Н.М. Тюріна, Т.В. Гаман, Р.Б. Примуш та ін. ; за заг. ред. В.М. Олуйка. Київ, 2018. 504 с.
7. Соколова Т.А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 3. С. 87–92.
8. Прудиус Л.В., Гончарук Н.Т. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління.* Том 6. № 1–2. 2018. 12 с.; Прудиус Л.В. Європейські стандарти управління персоналом як умова забезпечення якості державної служби. *Держава та регіони.* 2016. № 3 (55). С. 162–167.
9. Янюк Н.В. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична».* 2010. Вип. 51. С. 162–167.
10. Гончарук О. Яким чином перезавантажити державну службу. *Ліга-закон* від 29.09.2019. URL: https://biz.ligazakon.net/ua/news/189612_goncharuk-rozpovv-yakim-chinom-perezavantazhat-derzhavnu-sluzhbu.
11. URL: https://tsn.ua/ukrayina/u-kabmini-hochut-zibrati-dani-derzhsluzhbovciv-v-yedinomu-ryestri-1425576.html.
12. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України № 2260 від 11.10.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67065.
13. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 648). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п#n10.

СТРУКТУРНІ КОНТЕКСТИ ЗМІН ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

STRUCTURAL CONTEXTS OF CHANGES IN THE EDUCATIONAL SYSTEM OF LOCAL AUTHORITIES: CURRENT STATE AND PERSPECTIVES

УДК 353.2+37.091.4
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-6

Безена І.М.
к. філос. наук,
докторант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,
завідувач
кафедри соціально-гуманітарної освіти
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради
Волокітіна Н.Ю.
аспірант
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради

Стаття присвячена дослідженню структурного зрізу освітньої системи місцевої громади, яка перебуває в умовах сучасної реформи з демократизації публічної регіональної влади. Базовим рівнем соціальної інфраструктури об'єднаної територіальної громади є освітня система території. Від рівня її професійної діяльності та повноти задоволення запиту громади на освітню послугу залежить питання покращення життя громадян та окреслюються їхні життєві перспективи. Освіта та її управлінська модель мають бути новими за змістом соціальними інституціями, які на сучасному етапі розвитку найбільше наближені до людини і громадянина та задовольняють запити на якісну освіту.

У дослідженні проаналізовано нормативно-правову базу, розкрито тлумачення ключових понять та окреслено основні вектори перспектив для діяльності публічної влади та освітньої галузі за визначеною проблемою. На практичних результатах діяльності у Дніпропетровському регіоні розкрито моделі реалізації реформи публічної та освітньої системи в контекстах трансформації. Ключові питання реформи у суспільній діяльності окреслились через повноваження органів місцевого самоврядування, публічної влади регіонального рівня та жителів сіл, селищ та міст. Від рівня спільного бачення стану та перспектив освітньої моделі громади залежить поступальність, стратегія та розвиток освітнього простору території: дитячих садків, шкіл та позашкільних і професійних закладів. Відповідно, від місцевої громади залежить питання стратегії розвитку мережі системи освіти, бюджетування мережі відповідно до принципів автономії закладу та ефективний розвиток багаторівневої освітньої системи території.

У результаті дослідження встановлено, що від стратегічного рівня владної і суспільної комунікації залежать питання: стратегічних процесів публічного управління громади; розв'язання системних проблем освітньої моделі території; активного залучення громадян до інфраструктурних проєктів населених пунктів громади; формування нової мережі закладів освіти та їх матеріально-технічне і кадрове забезпечення для здійснення сучасного освітнього процесу; розширення.

Ключові слова: *громада, адміністративно-територіальна одиниця, повноваження, освітній округ, освітні потреби.*

The article is devoted to the research of structural cross-section in the educational system of local community that is currently in the conditions of ongoing reform in democratization of public regional authorities. The basic level of social infrastructure of integrated territorial community is the educational system of the territory. The issue of improvement citizens' life depends on the level of the community professional activity and the completeness of satisfaction about the community's request for the educational needs. The education and the governance models should be new to the content to the social institutions, which are on the current stage of development and have the closest connection to a person and a citizen satisfying the demands for quality education.

The legal framework is analyzed in the research, the interpretations of the key concepts are revealed and the main vectors of perspectives for the public authorities and the educational branch are outlined according to the discussed problem. The models of realization of the reform in public and educational systems in the context of transformation are revealed on the practical results of the activity in Dnipropetrovsk region. The key issues of the reform in the activity are defined through the activity of the local authority bodies, regional public authorities, residents of villages, towns and cities. The strategy and progressive development of the educational establishments such as, kindergartens, schools, extracurricular and professional institutions in the territory, depends on the level of shared vision of the current state and perspectives of the educational community model. Consequently, the problems of the strategy of educational system development, budgeting the system respectively, with the principles of institution's independence and the effective multilevel educational system development on the territory depends on the local authorities.

As a result of the research it was found that the issues of the strategic process in public administration, the solution of the systemic issues connected with the educational model of the territory, the active citizens' engagement into the infrastructural projects of community localities, the new system of educational institutions with logistical and staffing formation for the purpose of contemporary educational process realization, expansion depend on the strategic level of communication between the authorities and public.

Key words: *community, administrative and territorial unit, authorities, education zone, educational needs.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасній Україні проходить низка публічних реформ: децентралізація та демократизація публічної влади; перезавантаження повноважень і відповідальності між центром та місцевою і регіональною владою; освітня реформа відповідно до Концепції «Нова українська школа», професійної освіти тощо. У ході реалізації зазначених трансформацій сформувались виклики, які можна визначити в таких контекстах, як: широкомасштабна програма реформ та обмеженість інституційної спроможності для практичної реалізації; системні проблеми у розвитку нових механізмів реалізації програми

реформ; відсутність демократичних моделей моніторингу місцевих практик та їх оперативна корекція; відсутність сучасних правових чинників регулювання процесів реформи та змісту повноважень органів публічної влади; проблеми організаційної та професійної підготовки кадрів публічних інституцій до змісту роботи, фінансового і матеріального забезпечення; проблеми із баченням стратегії розвитку освітньої системи на території; проблеми з рівнем готовності персоналу до зміни контекстів розвитку освіти і її моделей тощо.

Нові територіальні громади отримали: ширші повноваження, відповідальність і консолідований бюджет території; переваги в отриманні трансферів вирівнювання від центрального бюджету; нові моделі форм співіснування і розвитку соціальних контрактів між суб'єктами господарювання, громадянами та громадою; можливості активізації участі громадян у процесах вирішення проблем території; створення ефективних соціальних інституцій громади для задоволення освітніх потреб території тощо.

Таким чином, нині основною мотивацією до широкої консолідації територій та громадян постає проблема підвищення ефективності місцевої самоорганізації, яка має бути спрямована на підвищення стандартів суспільного життя, освіти, медицини і послідовне вирішення спільних соціально-економічних проблем громади. Особлива місія у зазначених питаннях покладається на комунікативну дію публічної системи державної влади, місцевого самоврядування нової громади та активне долучення до суспільних процесів усіх громадян, що призведе до створення ефективних передумов для задоволення освітніх потреб жителів громади та формування гнучкої освітньої системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем реформи публічної влади та пошуку нових моделей розвитку громадянського суспільства та організаційної діяльності в Україні присвячені роботи О. Бердавова, В. Вакуленка, Н. Гринчука, В. Колтуна, В. Куйбіди, С. Серьогіна, Є. Бородіна, В. Сиченка, Н. Шевченко, К. Романенко, О. Кулєшова, К. Дмитренка, І. Безена та ін., які висвітлюють окремі аспекти практичних процесів демократизації та діяльності громади в освітньому розвитку території.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Необхідно відзначити, що не досить досліджена тема становлення нових моделей системи освіти в умовах ОТГ та перспективи розвитку інфраструктури освіти на території громади.

Формування цілей дослідження. Мета статті – дослідити процеси структурних змін у ході демократизації і децентралізації, окреслити нові моделі освітніх інституцій громади, які задовольняють освітні потреби громади і людини у контекстах змістовної та якісної освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Освітня система громади та місцеве самоврядування і публічні владні інститути перебувають у тісному партнерському процесі, який зорієнтовано на створення ефективних умов для задоволення освітніх потреб людини. Тому, відповідно, потрібно визначити нормативно-правовий апарат проблеми, який пов'язаний із такими правознавчими поняттями, як: «система освіти», «заклад освіти», «засновник закладу освіти», «здобувачі освіти», «індивідуальна освітня траєкторія» тощо. Чинне законодавство України визначає такі алгоритми тлумачення зазначених понять: *«система освіти»* – сукупність складників освіти, діяльність суб'єктів освітньої діяльності, які регулюються нормативами і відносинами між ними; *«заклад освіти»* – юридична особа публічного чи приватного права, основним видом діяльності якої є освітня діяльність; *«засновник закладу освіти»* – орган державної влади від імені держави, відповідна рада від імені територіальної громади (громад), фізична та/або юридична особа, рішенням та за рахунок майна яких засновано заклад освіти або які в інший спосіб відповідно до законодавства набули прав і обов'язків засновника [1]. Саме зазначені поняття визначають ключові питання життєдіяльності освітньої системи та правові впливи на її сталий розвиток від держави та її публічних органів влади.

З одного боку, освіта постає основним і утворюючим державним пріоритетом, що забезпечує інноваційний, соціально-економічний і культурний розвиток суспільства; з іншого боку, фінансування освіти постає сучасною інвестицією в майбутній людський потенціал, сталий розвиток суспільства, громади та держави. Особа реалізує своє право на освіту впродовж всього життя, а шляхи його реалізації вона визначає через формальну, неформальну та інформальну освіту. Держава, відповідно, визнає всі види освіти, створює умови для розвитку суб'єктів освітньої діяльності, які надають відповідні освітні послуги.

В Україні сформовано такі невід'ємні складники системи освіти, як: дошкільна освіта; повна загальна середня освіта; позашкільна освіта; спеціалізована освіта; професійна (професійно-технічна) освіта; фахова передвища освіта; вища освіта; освіта дорос-

лих, у тому числі післядипломна освіта. Особа має можливості здобувати освіту в різних формах: інституційно, індивідуально чи дуально. Місцеві органи самоврядування можуть бути засновниками закладів освіти та забезпечувати їх життєдіяльність і функціонування згідно із державними стандартами. Освітня система має постійно трансформуватись під нові запити суспільства та людини. У 2017 році в Україні було розпочато реформування системи освіти України, а саме загальної середньої освіти, що проходить у непростих умовах економічних, правових і політичних проблем для її реалізації. Тому в ході її реалізації потрібно враховувати зарубіжні моделі реформи та здійснювати власні пошуки моделі системи освіти в громаді.

У визначеному форматі досить слушним є досвід реформи в Польщі. Ключову роль у реформуванні освіти в Польщі впродовж останніх 29 років відігравали органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), які стали засновниками та керівними органами системи освіти території. Перебудова всієї діяльності публічних інституцій була тісно пов'язана і з децентралізацією освітньої галузі, яка реалізовувалась на принципах самоврядності і субсидіарності. Поступово протягом 10 років проходив процес передачі під місцеву відповідальність і управління школами, їх фінансове забезпечення за власні кошти та в перспективі відмова від залучення державних трансферів. До 2000 року проходив процес передачі на утримання дошкільних, початкових та гімназійних закладів освіти, надалі проходили процеси передачі позашкільних закладів. Натепер уся публічна освіта в Польщі підпорядкована виконавчим органам місцевих громад: гміни або повіту. Їх новими повноваженнями стали можливості відкриття або ліквідації закладів освіти; право на визначення бюджету автономного закладу освіти [2, с. 7].

У сучасній Польщі провідниками трансформацій системи освіти є Г. Герчинський і М. Гербст та органи влади різних рівнів, які продовжують здійснення освітньої реформи, реалізовуючи такі етапи структурних змін, що спрямовано на демократизацію системи освіти та якісні показники реалізації освітніх завдань відповідно до нових стандартів. Уже проведено зміни повноважень та відповідальності ОМС: визначення мережі закладів громади; затвердження тарифної сітки закладів освіти; фінансування життєдіяльності автономного закладу освіти; організація і фінансування підвезення учнів до школи; утримання шкільних будинків, належне їх обладнання та умови праці; визначення менеджменту закладу освіти; вплив на процеси професійного зростання вчителів тощо. Польська модель децентралізації освіти та публічного управління постають результатом збігу послідовних і динамічних процесів, які є наслідком демографічних і культурно-історичних чинників. Зазначена модель стала своєрідним прикладом-зразком для послідовного вибудовування національної системи освіти та освітнього менеджменту в Україні.

Розвиток нової територіальної громади та публічного управління має визначатися особливим станом у розвитку сучасного громадянського суспільства та соціальної інфраструктури території. У контексті перспективних результатів діяльності всіх інституцій суспільства у громадах постають питання «активних, динамічних і позитивних змін» у соціальних життєвих практиках, спрямованих на покращення рівня життя й освіченості громадян, «долучення жителів до громадсько-активної співпраці з органами місцевої влади у вирішенні проблем території» [3, с. 199]. Перед об'єднаною територіальною громадою (далі –

Таблиця 1

Календар децентралізації управління освітою в Польщі

Рік	Завдання	Кому передано	Паралельні реформи
1990	Управління дитсадками	Самоврядування громад: від добровільності до обов'язковості	Відновлення територіального самоврядування
1993–1996	Управління початковими школами	Самоврядування громад – добровільно потім обов'язково	Запровадження двоступеневої системи фінансування та освітньої субвенції держави
1999	Управління гімназіями	Самоврядування громад – обов'язково	Впровадження гімназій як нового рівня освіти
1999	Управління закладами вищого рівня від гімназій	Самоврядування повітів – обов'язково	Утворення нового рівня територіального самоврядування – повітів
1999	Управління регіональними закладами освіти	Самоврядування воєводства – обов'язково	Утворення самоврядування воєводств

ОТГ) постає питання сталого розвитку суб'єктів освітньої діяльності на території, які будуть брати на себе повну відповідальність за організаційні і комунікативні дії в системі освіти та якість послуги. Адже будь-яка суспільна діяльність громади та громадян обов'язково має спрямовуватись на отримання ефективних результатів розвитку інфраструктури території і задоволення освітніх потреб людини.

Національне законодавство запровадило нові розширені норми у діяльності органів місцевого самоврядування, які мають як теоретичний, так і практичний складники. Відповідно до п. 30 ст. 26 та ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належать питання «про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади» та «забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території» [4]. Адже до визначених реформою процесів розмежування повноважень було іншим.

Стаття 32 вказаного Закону окреслює повноваження у сфері освіти, які належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а саме: 1) управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; 2) забезпечення права на здобуття повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти у державних і комунальних закладах освіти, створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, сприяння діяльності закладів дошкільної і позашкільної освіти; 3) створення при закладах середньої освіти комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, а також коштів населення, контроль за використанням коштів цього фонду; 4) забезпечення пільгового проїзду учнів, студентів та педагогічних працівників до місця навчання і додому за рахунок видатків відповідних місцевих бюджетів; 5) вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідні для їхньої творчої діяльності; 6) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, які належать територіальним громадам або передані їм; 7) створення умов для розвитку культури, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел; 8) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств та неприбуткових організацій, роботи з молоддю; 9) створення умов для занять фізичною культурою і спортом [4]. Таким чином, значний перелік повноважень та відповідальності, закріпленої за ОМС, у нових умовах розвитку території має широкий спектр. Водночас значно обмежено повноваження засновника закладу щодо можливостей втручатись в освітньо-професійну діяльність закладів освіти.

Здійснивши порівняльні характеристики окремих статистичних відомостей щодо діючих ОМС у Дніпропетровській області, відзначаємо, що у 2015 році було 308 рад, з них: 288 – сільських та 20 – міських, а станом на 01.03.2020 року в результаті реформи ОМС уже сформовано 75 ОТГ, до їх числа входять як міські, так і сільські ОМС [5; 6]. Але водночас необхідно відзначити, що більшість реформованих об'єднаних громад становлять саме сільські території. Отже, проходить процес передачі закладів освіти (закладів середньої та позашкільної освіти) від районної ради до ОТГ. Також ми відзначаємо, що певне число закладів освіти ще перебувають у підпорядкуванні за старою схемою, тобто відповідного відділу райдержадміністрації та засновника – районної ради.

В Україні та регіонах проходять трансформаційні процеси впорядкування мережі закладів освіти, їх системи та зміцнення фінансового і матеріально-технічного забезпечення. Станом на 05.09.2019 року на території ОТГ Дніпропетровської області вже повноцінно функціонують 47 опорних шкіл та 88 філій, всього на території області діють 856 шкіл різного рівня підпорядкування. На виконання ст. 7 Закону України «Про освіту» у більшості шкіл регіону освітній процес здійснюється державною мовою, але водночас є заклади освіти, в яких освіта здійснюється мовами національних меншин, а саме: 15 – російською, 97 – двомовних шкіл. Процес імплементації статті 7 має проходити у відповідності до національного законодавства та європейських практик, які визначають верховенство прав людини у зазначеному питанні.

Найболючішими проблемами ОТГ у сфері освіти постають питання оптимізації мережі освітньої системи, особливо закладів дошкільної, позашкільної та загальної середньої освіти. Адже тут визначаються питання про нормативні вимоги щодо наповнення груп та класів, закладу, що впливає на рівень якості освітньої послуги і матеріального забезпечення освітнього середовища. Тому місія міс-

цевої влади постає у дотриманні принципів демократії, відкритості обговорення процесів та забезпечення права доступності особистості до освітнього простору території. Нині на території окремих громад постають проблеми пониження ступеня закладу загальної середньої освіти у зв'язку із відсутністю дитячого контингенту; щодо підвозу дітей до іншого закладу освіти; щодо наявності педагогічних кадрів, які спроможні працювати у новому освітньому просторі та надавати якісні освітні послуги; щодо ефективного матеріального забезпечення закладу освіти відповідно до Концепції «Нова українська школа»; щодо бюджетної спроможності громади у задоволенні потреби закладу освіти в матеріальних ресурсах тощо.

Виходячи із вищезазначеного, саме на місцеві ради та їх виконавчі комітети покладено нові повноваження та сфери відповідальності, але водночас є окремі старі норми, які нівелюють зміст і якість місцевого самоврядування, а саме делегування або передачу власних владних повноважень іншим органам публічної влади – місцевим державним адміністраціям, що призводить надалі до негативних наслідків, тощо [7; 8]. Чи актуально зазначене питання в сучасний період? Ми вважаємо, що так, тому що фактично знищуються стратегії і принципи розвитку місцевої демократії. Адже досвід публічної діяльності зарубіжних країн свідчить про те, що кожна соціальна інституція виконує власні повноваження, не передаючи їх будь-кому іншому. В Україні передача повноважень є поширеною практикою, яка призводить до негативних наслідків для суспільної самоорганізації громади. Але водночас державний нагляд має стати публічною нормою, а не умовністю як у діяльності місцевих державних адміністрацій, так і місцевого самоврядування.

Позитивні і негативні явища в ході децентралізації свідчать про те, що настав час для перегляду окремих процесів в ОТГ. Адже саме наявність старих проблем місцевого соціально-економічного розвитку, які десятиліттями не вирішувались, призвели до того, що на цьому тлі зростала зневіра громадян у ефективності діяльності місцевої влади, яка відсторонювалась від справ наведення ладу в житті громади. З іншого боку, саме демократизація і децентралізація оголили сутнісну проблему щодо професійності посадових осіб громади та рівня їх управлінської культури [8; 9]. На нашу думку, по-новому постає питання про структуру адміністративно-територіального устрою та формування території громад із самодостатніми бюджетами, що стане кроком до покращення рівня життя громадян і ефективного розвитку соціальної інфраструктури ОТГ. Особливої ваги в таких контекстах набуває питання про активну «комунікативну дію» органів публічної влади у конструктивній співпраці з громадянами, громадянськими і господарюючими інституціями території [9].

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи. Таким чином, дослідивши процеси структурних змін у ході демократизації і децентралізації, дійшли до розуміння нових тенденцій у взаєминах ОТГ і системи освіти громади. Встановлено, що нові моделі освітніх інституцій громади перебувають у процесах пошуку освітніх систем на території, які б задовольняли освітні потреби громади і людини у змістовній та якісній освіті. Одна з ефективних моделей трансформації організаційної структури визначається через формування організаційної мережі закладів освіти: опорних шкіл та їх філії; закладів II та III ступенів; створення центрів освіти, які працюють за гнучкою моделлю (інтегрованих форм освіти для дітей та дорослих); дистанційних та онлайн форм навчання; створення нових мереж освіти в громаді тощо.

За результатами дослідження ми констатували, що є проблеми в управлінні на місцях як ОТГ, так і системи освіти, серед яких: переобтяженість проблемами у системі інфраструктури громади та потреба їх негайного вирішення; неготовність посадових осіб виконувати нові повноваження; велика частина місцевих бюджетів громад залишається ще дотаційною і залежною від субвенції від держави; певні обмеження стратегії розвитку місцевого самоврядування та врядування на рівні села/селища/міста; проблеми комунікації у формуванні прямих міжбюджетних відносин з державою; обмежена самостійність у питаннях розвитку території та виконання повноважень; переобтяження бюджету у зобов'язаннях із соціальних послуг та пільг; переобтяження мережею соціальної сфери та проблеми забезпечення їх життєдіяльності тощо.

Дніпропетровський регіон уже має позитивні досягнення у процесах децентралізації публічної влади, формування мережі об'єднаних територіальних громад, становлення нових освітніх округів та опорних закладів освіти, які змінюють рівень соціально-економічного розвитку регіону, покращують рівень життєдіяльності громади, життя громадян та формують основи для сталого розвитку місцевих територій. Отже, визначились проблеми для подальших розвідок – дослідження ефективності перерозподілу повноважень між центром та регіонами щодо управління та фінансування інфраструктури на території.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про освіту». 2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print.

2. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. Київ : ТОВ «Видавництво «Юстон», 2016. 48 с.

3. Бородін Є.І., Безена І.М. Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування. Науковий збірник.* 2019. № 3 (22). 290 с. URL: http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». 2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

5. Держстат України. Відомості про місцеві органи самоврядування станом на 2015 рік. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/.

6. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. 2020. Сайт Дніпропетровського ЦРМС. URL: https://decentralization.gov.ua/areas/0562.

7. Безена І.М. Демократизація публічного управління та інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. *Держава та регіони. Серія «Державне управління».* № 2 (2019). С. 58–64.

8. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии (Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163) / Перевод Б.М. Скуратова. *Логос,* 2003, № 4–5 (39). URL: http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf.

9. Перспективний план формування територій громад Дніпропетровської області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 846 (в редакції від 14.03.2018 р. № 158-р). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2015-р.

ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ

GOVERNMENT MECHANISM OF ORGANIZATION OF MEDICAL REHABILITATION SYSTEM IN UKRAINE

УДК 351.074:614.02
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-7

Богданов С.Г.
аспірант кафедри проектного менеджменту
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

У статті на основі дослідження сучасного стану організації системи медичної реабілітації в Україні та пріоритетів реформи охорони здоров'я в напрямку впровадження комплексного підходу до надання реабілітаційних послуг обґрунтовано основні аспекти формування державного механізму організації ефективної системи медичної реабілітації.

Визначено, що інституціонально державний механізм організації системи медичної реабілітації – це сукупність організаційно-правових норм, що регламентують суб'єкт-об'єктні та суб'єкт-суб'єктні відносини уповноважених суб'єктів (центральні органи виконавчої влади, державні цільові фонді, інші органи публічної влади, державні установи та підприємства, спеціалізовані лікувально-реабілітаційні заклади й установи різної форми власності), а також практичні заходи, принципи, методи та інструменти, за допомогою яких здійснюється ресурсне забезпечення реалізації державної політики у сфері медичної реабілітації. Функціонально державний механізм організації системи медичної реабілітації – це взаємодія механізмів державного управління, що забезпечують виконання конкретних функцій (адміністративних, економічних, організаційних, нормативних, інформаційних) зі створення умов для забезпечення ефективності надання реабілітаційних послуг на всіх рівнях медичної допомоги.

Надано характеристику основних особливостей державного механізму організації системи медичної реабілітації: 1) мета – координація дій уповноважених органів державної влади зі створення умов для реалізації 10 напрямів, визначених у програмному документі ВООЗ «Rehabilitation 2030: A Call for Action», задля забезпечення потреби населення в доступності та якості реабілітаційних послуг на всіх рівнях медичної допомоги; 2) функціональний блок включає в себе комплекс організаційних заходів, адміністративних методів та інструментів для забезпечення координації та стандартизації діяльності суб'єктів надання комплексу реабілітаційних послуг, що здійснюється на всіх рівнях медичної допомоги на базі спеціалізованих реабілітаційних закладів та центрів, відділень лікарень, санаторіїв різної форми власності та відомчої підпорядкованості; 3) інституціональний блок – це встановлення «правил гри» та узгодження інтересів у процесі реорганізації системи медичної реабілітації – основне завдання полягає в тому, щоб залучати всіх зацікавлених гравців до обговорення проблеми, яка набирає актуальності, та дійти згоди щодо можливих сценаріїв утілення пропонованих змін; 4) ресурсний блок включає в себе механізми забезпечення фінансовими, кадровими, інформаційними ресурсами.

Ключові слова: *медична реабілітація, державний механізм, організація, координація, реорганізація.*

In the article based on the study of current state of medical rehabilitation system organization in Ukraine and priorities of health care reform in the direction of a comprehensive approach implementation to the provision of rehabilitation services the basic aspects of government mechanism formation of medical rehabilitation system organization are grounded.

Institutionally, the government mechanism of medical rehabilitation system organization is a set of organizational and legal norms regulating the subject-object and subject-subject relations of the authorized subjects (central bodies of executive power, state trust funds, other public authorities, government institutions and enterprises, specialized medical and rehabilitation institutions and institutions of various forms of ownership), as well as practical measures, principles, methods and tools by means of which implementation of state policy in the field of rehabilitation is conducted. Functionally the government mechanism of medical rehabilitation system organization is the interaction of the mechanisms of government administration that fulfill specific functions (administrative, economic, organizational, regulatory, information) to create conditions for ensuring the efficiency of providing rehabilitation services at all levels of medical care.

The description of the government mechanism main features of medical rehabilitation system organization is given:

1) purpose – coordination of actions of state power authorized bodies for creation of conditions for realization of 10 directions defined in the WHO program document "Rehabilitation 2030: A Call for Action" in order to provide the population's need for accessibility and the quality of rehabilitation services at all levels of medical care;

2) functional unit includes a set of organizational measures, administrative methods and tools to ensure coordination and standardization of the activities of subjects providing rehabilitation services, which is carried out at all levels of medical care in specialized rehabilitation institutions and centers, departments of hospitals, sanatoriums of various forms of ownership and departmental subordination;

3) institutional block is the establishment of "rules of the game" and the harmonization of interests in the process of medical rehabilitation system reorganization – the main task is to involve all interested players in the discussion of the problem and possible scenarios for the proposed changes implementation;

4) resource block includes mechanisms for providing financial, human resources and information resources.

Key words: *medical rehabilitation, government mechanism, organization, coordination, reorganization.*

Постановка проблеми. За даними ВООЗ, більше 1 млрд. людей у світі мають ту чи іншу форму інвалідності. В Україні станом на початок 2019 року налічується 2,6 млн. осіб з інвалідністю, що становить понад 60 осіб на 100 тис. населення (у 2001 році – 53), із них 161 тис. дітей віком до 18 років. Більшість із них потребують реабілітації.

Катастрофічна інвалідизація населення пояснюється зростанням захворюваності, труднощами з доступом до якісного лікування, а також відсутністю повноцінної системи реабілітації в Україні, яка покликана ставити «на ноги» трудовий потенціал держави. Адже, наприклад, якщо у світі завдяки ранній і належній реабілітації після інсульту рівень інвалідизації хворих становить 25-30%, то в Україні 75-85% із тих, хто вижив після цієї хвороби, назавжди набувають статусу осіб з обмеженими можливостями. Згідно з результатами світових досліджень рання реабілітація професійних м'язово-скелетних розладів сприяє економії коштів на медичні витрати на 64% та зниженню витрат, пов'язаних з обмеженням життєдіяльності, до 80%. При цьому вартість ранньої реабілітації на 56% нижча. Зараз система реабілітаційної медицини в Україні є досить фрагментарною, мультидисциплінарний підхід ще не є системним. Проте вчасно надана допомога попереджає виникнення в людини обмежень, що призводять до інвалідності, сприяє максимально можливому відновленню функцій організму та пристосуванню до активного життя.

Упродовж останніх 5 років відбувається інтенсивна реорганізація реабілітаційної служби в напрямку налагоджування системи медичної реабілітації на рівні світових стандартів в Україні. Незважаючи на зрушення, які відбуваються в нашій країні в рамках реформи охорони здоров'я, процес формування реабілітаційної інфраструктури в Україні, яка б сприяла усуненню обмежень життєдіяльності осіб з інвалідністю чи найбільш повній їх компенсації, значно відстає від потреби і не відповідає вимогам сьогодення. Значною проблемою функціонування системи реабілітації в Україні є розпорошеність останньої між кількома міністерствами та відомствами, що через відсутність координації дій призводить до порушення цілісності реабілітаційного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сфері медичної реабілітації діє Комітет експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) з медичної реабілітації, який постійно вдосконалює її цілі та завдання в досягненні стратегії ВООЗ «Здоров'я для всіх у XXI столітті». Важливим програмним документом ВООЗ є «Реабілітація у 2030-му: заклик до дії» («Rehabilitation 2030: A Call for Action»). У 2018 році Україна стала першою країною, що має офіційний переклад 3-го видання Білої Книги з Фізичної та Реабілітаційної Медицини. Це документ, в якому висвітлена офіційна позиція європейських експертів щодо основних аспектів організації реабілітації в європейських країнах.

Питанням розвитку державної системи медичної реабілітації в Україні присвячено наукові праці К. Бабова, І. Бабової, І. Берлінець, Т. Золотаревої, Д. Карамишева, В. Козявкіна, Л. Ляховченко, Б. Насибулліна, О. Мельниченко, І. Пінчук, О. Поживілова, Я. Радиша, І. Сисоєнко, В. Стеблюка, А. Торохтіна, О. Футрук, О. Яремчуктаін. Питання державного фінансування медичної реабілітації досліджується в працях Л. Ібрагімової, І. Ткачук. Оцінювання системи медичної реабілітації в Україні станом на 2016 рік здійснено О. Сивак та В. Голік. Дослідження питань організації системи реабілітації на санаторному етапі розкрито в працях К. Бабова, В. Мухіна, О. Нікіпелової, О. Усенко, О. Шаптала та інших науковців. Актуальною є організація медико-психологічної реабілітації осіб, постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій та бойових дій (І. Бабова, О. Богомолець, І. Сисоєнко, І. Пінчук, В. Стеблюк). Варто зазначити, що на законодавчому рівні відбувається врегулювання питань реабілітації: в березні 2016 року подано законопроект «Про запобігання інвалідності та систему реабілітації в Україні», у жовтні 2017 – проект закону «Про систему реабілітації в Україні». Із 2019 року МОЗ України розробляє нормативно-правове забезпечення реалізації комплексного підходу до надання послуг із медичної реабілітації, в тому числі і державні гарантії фінансування.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У питаннях організації ефективної системи медичної реабілітації та якісного надання реабілітаційних послуг є багато гравців і зацікавлених сторін. Неминучим і природним є конфлікт інтересів під час узгодження цілей та перерозподілу ресурсів. Найважливішим питанням у процесі активної реалізації реформи охорони здоров'я та впровадження комплексного підходу до надання послуг із медичної реабілітації стає координація дій усіх суб'єктів цього процесу та відповідна їх регламентація, аби не гальмувати зміни. Відповідно, наукового обґрунтування в напрямку осучаснення потребує модель організаційного механізму державного управління розвитком медичної реабілітації в Україні.

Мета статті – на основі дослідження сучасного стану організації системи медичної реабілітації в Україні та пріоритетів реформи охорони здоров'я в напрямку впровадження комплексного підходу до надання реабілітаційних послуг обґрунтувати основні аспекти формування державного механізму організації ефективної системи медичної реабілітації.

Виклад основного матеріалу. В аналізі стану реабілітаційної допомоги в Україні, проведеному у 2015 році експертами ВООЗ та Міжнародної спілки фізичної та реабілітаційної медицини (ISPRM), вказано, що традиційно реабілітаційні послуги, зокрема рання реабілітація, надаються в санаторно-курортних закладах, але вітчизняна система реабілітації потребує реформування. В основних висновках, окрім іншого, вказано, що послуги реабілітації традиційно надаються в курортному середовищі. Немає цілісної системи реабілітаційних послуг, яка буде покривати всі фази та рівні надання допомоги, реабілітаційні послуги недоступні багатьом особам, які їх потребують [6]. Важливо зазначити, що в процесі реалізації реформи вітчизняної системи охорони здоров'я Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [7] до програми медичних гарантій входять, зокрема, й послуги з медичної реабілітації (ст. 4). Таким чином, сьогодні склалися усі передумови формування державного механізму організації системи медичної реабілітації за світовими стандартами.

Державне управління системою медичної реабілітації є складовою частиною державної політики у сфері охорони здоров'я. За визначенням О. Яремчук, І. Берлинець [10], державне управління медичною реабілітацією – це комплексний вплив держави (шляхом застосування політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів, практичних заходів, важелів, стимулів) на суб'єкти національної системи охорони здоров'я, які здійснюють свою діяльність щодо забезпечення якнайповнішого відновлення (або максимальної компенсації) втрачених унаслідок дії набутих чинників функцій, здібностей і здатностей індивідуума.

На думку Т. Коваленко [1], державне управління у сфері медичної реабілітації слід розглядати як ціленаправлену діяльність системи органів державної влади, місцевого самоврядування, державних установ, закладів та громадських об'єднань із правової легітимізації та практичного сприяння реалізації конституційних прав людини та задоволення потреб у лікуванні, відновленні й укріпленні здоров'я у спеціалізованих закладах.

Виходячи з положення про медичну реабілітацію як систему державних, соціально-економічних, медичних, професійних та педагогічних заходів [3], а також із визначення ВООЗ про медичну реабілітацію як сукупність заходів, що допомагають особам, які відчувають або можуть мати інвалідність, досягти та підтримувати оптимальне функціонування у взаємодії зі своїм середовищем [11], запропонуємо таке бачення державного механізму організації системи медичної реабілітації.

Інституціонально державний механізм організації системи медичної реабілітації – це сукупність організаційно-правових норм, що регламентують суб'єкт-об'єктні та суб'єкт-суб'єктні відносини уповноважених суб'єктів (центральні органи виконавчої влади, державні цільові фонді, інші органи публічної влади, державні установи та підприємства, спеціалізовані лікувально-реабілітаційні заклади і установи різної форми власності), а також практичні заходи, принципи, методи та інструменти, за допомогою яких здійснюється ресурсне забезпечення реалізації державної політики у сфері медичної реабілітації.

Функціонально державний механізм організації системи медичної реабілітації – це взаємодія механізмів державного управління, що забезпечують виконання конкретних функцій (адміністративних, економічних, організаційних, нормативних, інформаційних) зі створення умов для забезпечення ефективності надання реабілітаційних послуг на всіх рівнях медичної допомоги.

Державний механізм організації системи медичної реабілітації забезпечує стратегічне планування управлінських дій та прогнозування стану розвитку системи медичної реабілітації як результат політичних рішень і, відповідно, характеризується такими особливостями: мета, функціональний блок, інституціональний блок, блок ресурсного забезпечення.

Мета функціонування державного механізму організації системи медичної реабілітації – координація процесу інтеграції системи медичної реабілітації в державну системи охорони здоров'я – носить комплексний характер, що полягає в координації дій уповноважених органів державної влади зі створення умов для реалізації 10 напрямів, визначених у програмному документі ВООЗ «Rehabilitation 2030: A Call for Action» [12], задля забезпечення потреби населення в доступності та якості реабілітаційних послуг на всіх рівнях медичної допомоги.

Доцільність формулювання мети механізму в координаційному контексті зумовлена тим, що сьогодні загальна картина суб'єктних взаємовідносин у механізмі державного управ-

ління медичною реабілітацією представлена: Міністерством охорони здоров'я; Національною службою здоров'я України; Міністерством соціальної політики; Міністерством оборони України та іншими «силовими відомствами»; Міністерством у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України; Міністерством освіти і науки України; Фондом соціального страхування України, Фондом соціального захисту інвалідів; соціальними та іншими державними службами України.

Головний уповноважений орган – МОЗ України – започаткував розроблення комплексного підходу до надання послуг із медичної реабілітації [4]: впроваджується Міжнародна класифікація функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я (МКФ), зокрема затверджено план заходів із впровадження МКФ та його офіційний переклад; упроваджується мультидисциплінарний підхід – до номенклатури лікарських спеціальностей додана «Фізична та реабілітаційна медицина», введено кваліфікаційні характеристики більшості фахівців реабілітації (лікар фізичної та реабілітаційної медицини, фізичний терапевт, ерготерапевт, асистент фізичного терапевта, асистент ерготерапевта); підготовлено проект Концепції реформування медико-соціальної експертизи, яка змінює підхід до інвалідності; розробляється проект наказу «Про порядок організації мультидисциплінарного підходу з надання реабілітаційних послуг у закладах охорони здоров'я», що визначає механізм організації мультидисциплінарних реабілітаційних команд.

Національна служба здоров'я України, як центральний орган виконавчої влади, реалізує політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення і є уповноваженою структурою, відповідальною за ефективне витрачання бюджетних коштів під час надання медичних послуг у межах Програми медичних гарантій. Це передбачено Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та Положенням про НСЗУ. Завдання НСЗУ – здійснити закупівлю безпечних та якісних медичних послуг, необхідних пацієнту, в межах наявного бюджету Програми.

Поки уповноважені органи займаються реформою системи медичної реабілітації для цивільних осіб, у системі медичного забезпечення Збройних сил України відбувається стандартизація – розроблено організаційно-функціональну схему медичної реабілітації учасників бойових дій та відповідну медичну документацію [2].

Міжвідомча неузгодженість та низький рівень координації діяльності між структурними підрозділами різних міністерств може створити значні проблеми в забезпеченні ефективності реалізації поставлених завдань, порушити технологічність процесу та створити зону конфлікту інтересів із питань державного контролю та нагляду. Значною проблемою функціонування системи реабілітації є розпорошеність останньої між кількома міністерствами, що через відсутність координації призводить до порушення цілісності реабілітаційного процесу.

Реалізація визначеної мети потребує розроблення системи взаємопов'язаних заходів та механізмів їх реалізації в межах конкретних блоків завдань: функціонального, інституціонального та ресурсного.

Функціональний блок державного механізму організації системи медичної реабілітації включає в себе комплекс організаційних заходів, адміністративних методів та інструментів для забезпечення координації та стандартизації діяльності суб'єктів надання комплексу реабілітаційних послуг, що здійснюється на всіх рівнях медичної допомоги на базі спеціалізованих реабілітаційних закладів та центрів, відділень лікарень, санаторіїв різної форми власності та відомчої підпорядкованості.

Сьогодні заклади, які надають послуги реабілітації на різних етапах різним категоріям осіб та із залученням різних ресурсів, підпорядковані Міністерству охорони здоров'я, Міністерству соціальної політики, Міністерству освіти та науки, Міністерству оборони, Міністерству внутрішніх справ, Національній гвардії, Службі безпеки України тощо. Також існує низка закладів реабілітації у комунальному, приватному та громадському секторах.

Вочевидь, уже у 2020 році будуть запроваджені ліцензування й акредитація всіх закладів, які називають себе реабілітаційними (хоча з огляду на світові стандарти мають слабке відношення до справжньої реабілітації), що потребує забезпечення взаємодії відповідних механізмів державного управління – адміністративного та організаційного.

Важлива зміна – запровадження українським МОЗ Міжнародної класифікації функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я від ВООЗ – має фундаментальне значення. Адже завдяки їй кожен реабілітолог зможе описати індивідуальний план реабілітації в універсальних термінах ВООЗ. А ще будь-який лікар зможе оцінити можливості функціонування пацієнта, призначити людині належну реабілітацію. Ідея про стандарти здається дуже технічною, але насправді це не так. Адже

вони важливі в навчанні медичних спеціалістів у реабілітаційному лікуванні. А найважливішим є те, що на основі них можна розробляти національну систему управління якістю лікування та конкретних реабілітаційних послуг. Рух до міжнародних стандартів на кшталт згаданої вище класифікації – це вихідна точка, навколо якої можна зібрати різних гравців і далі рухатися до спільної мети, оптимізувати реабілітацію на користь усім громадянам України. Уніфікація стандартів надання реабілітаційної допомоги незалежно від підпорядкування закладу, де вона надається, – першочергове завдання.

Інституціональний блок державного механізму організації системи медичної реабілітації – це встановлення «правил гри» та узгодження інтересів у процесі реорганізації системи медичної реабілітації. У системі медичної реабілітації є багато гравців і зацікавлених сторін. Основне завдання полягає в тому, щоб залучати всіх зацікавлених гравців до обговорення проблеми, яка набирає актуальності, та дійти згоди щодо можливих сценаріїв утілення пропонованих змін. Коли відповідне питання стає пріоритетом, процес починається з політичного брифінгу: це інформування про наявну ситуацію, наведення фактажу, який свідчить на користь пропонованої зміни. Це короткий виклад у фаховому, але простому формулюванні. Завдяки цьому гравцям із різних сфер діяльності та з різним досвідом легко зрозуміти проблему. Організація діалогу має привести до консенсусу стосовно того, якому сценарію віддати перевагу. Якщо згоди немає, обговорюються альтернативні сценарії. На базі цієї інформації відбувається ухвалення рішень. Коли залучені всі гравці, ймовірність реалізації змін (реформи, програми, проекту) значно вища. При цьому важливо обов'язково враховувати потреби та очікування такої зацікавленої сторони, як пацієнти / споживачі реабілітаційних послуг.

Серед зацікавлених сторін значну роль в реорганізації системи реабілітації відіграють інститути громадянського суспільства. У 2014 році було створено ГО «Українське товариство фізичної та реабілітаційної медицини» (УТФРМ), що об'єднало провідних фахівців із реабілітації у 18 регіонах України. У вересні 2015 року УТФРМ було прийнято до Секції та Ради з фізичної та реабілітаційної медицини Європейського союзу медичних спеціалістів (UEMSPRM Sectionand Board) і Європейського товариства фізичної та реабілітаційної медицини (ESPRM). Після цього процеси реорганізації системи реабілітації в державі активізувалися. ГО «Всеукраїнська асоціація фізичної медицини, реабілітації і курортології», що була утворена в 1998 році, в 2019 році провела 19 міжнародну конференцію, за результатами якої сформульовано пропозиції державним і місцевим органам влади та управління, а також окремим відомствам та організаціям щодо вдосконалення організації роботи закладів охорони здоров'я, які належать до їхньої сфери управління, а також щодо застосування методик фізіотерапії, курортології і медичної, фізичної та психологічної реабілітації (реабілітаційної медицини) та основних форм і методів надання відповідної допомоги. «Перелом» у розбудові реабілітації настав після проведення в Україні 22-24 березня 2018 року Генеральної асамблеї UEMS Section and Board, ESPRM (68 провідних реабілітологів із 34 країн світу).

Важливу роль в даному блоці відіграють спеціалізовані медичні наукові установи: ДУ «Український НДІ медичної реабілітації та курортології МОЗ України», ДУ «Український науково-практичний медичний центр неврології та реабілітації МОЗ України» та учасники міжнародних проектів. Зокрема, проект Місії USAID «Зміцнення реабілітаційних послуг у системах охорони здоров'я» UCP Wheels for Humanity (1 квітня 2019 року – 30 червня 2022 року) [9] сприятиме підвищенню знань і вдосконаленню фахової практики фізіотерапевтів, розробленню та впровадженню національних заходів державної політики, правил і протоколів у сфері реабілітації, а також зростанню попиту на реабілітаційні послуги на рівні громад і спільнот. Він має на меті підвищити рівень обізнаності, підтримати впровадження процесів співпраці у сфері реабілітаційних послуг у визначених областях України (Київська, Львівська та Запорізька) та виробити стратегію діяльності фізіотерапевта. У тісній співпраці із Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВООЗ) проект здійснюватиме розроблення стратегії реабілітаційних послуг, а також надаватиме МОЗ України допомогу в реформуванні цієї галузі.

Ресурсний блок державного механізму організації системи медичної реабілітації включає в себе механізми забезпечення такими ресурсами: фінансовими, кадровими, інформаційними. Місія ВООЗ з оцінювання системи реабілітації в Україні засвідчила, що ресурсів для надання реабілітаційної допомоги в країні багато, але їх координація та використання зазвичай не є якісними та ефективними. Важливим для ефективного функціонування даного блоку є розуміння уповноваженими суб'єктами того, що реабілітація – це інвестиція, а не витрата для суспільства. Саме

тому ВООЗ рекомендує, щоб вона оплачувалася через загальне медичне страхування. Тобто щоб за неї платила або держава з бюджету, або страхова система.

З 1 січня, на виконання Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [7], вступила в дію Програма медичних гарантій на 2020 рік. У Законі України «Про Державний бюджет» на Програму медичних гарантій виділено 72 млрд. грн (64% від бюджету на всю медичну галузь), з яких на медичну реабілітацію виділено 0,5 млрд. грн.

Послуги з медичної реабілітації ввійшли до переліку Програми медичних гарантій, і з 1 квітня 2020 року їх оплачуватимуть тим закладам, які належним чином підготуються й відповідатимуть встановленим вимогам НСЗУ [5]. Вимоги до пакету «Медична реабілітація» передбачають надання стаціонарної чи амбулаторної медичної реабілітації пацієнтам у випадку захворювань у відновлювальному періоді, тобто поза межами гострого періоду, за трьома профілями медичної реабілітації: дорослим і дітям від трьох років із порушеннями функції нервової системи; дорослим і дітям від трьох років із порушеннями функції опорно-рухового апарату; дітям, які народились передчасно та/або хворими, упродовж перших трьох років життя.

Але для того, аби надати визначені пакети медичних послуг із медичної реабілітації й отримати за це кошти, лікувальні заклади повинні «озброїтися» відповідним обладнанням (до речі, високовартісним) і спеціалістами, яких наразі в Україні обмаль.

Отже, поки запрацює механізм бюджетного фінансування пакету «Медична реабілітація» за Програмою медичних гарантій, фінансування реабілітації – раннє відновлювальне лікування на санаторному етапі для працюючих – здійснюється за рахунок Фонду соціального страхування (ФСС).

Одним із важливих напрямів діяльності Фонду соціального страхування України є забезпечення лікуванням застрахованих осіб та членів їхніх сімей у реабілітаційних відділеннях санаторно- курортних закладів після перенесених захворювань і травм. Із 1 січня 2018 року діє Порядок відшкодування витрат за надані соціальні послуги з лікування застрахованих осіб та членів їхніх сімей після перенесених захворювань і травм у реабілітаційних відділеннях санаторно-курортних закладів за рахунок коштів Фонду соціального страхування України [8], яким запроваджено новий механізм направлення застрахованих осіб на медичну реабілітацію.

Важливо зазначити, що за рахунок коштів НСЗУ послуги медичної реабілітації оплачуються за 3 профілями тим реабілітаційним закладам, що відповідають встановленим вимогам, а за рахунок коштів ФСС оплачуються послуги за розширеними 7 профілями, але тільки в санаторно-курортних закладах на підставі тристороннього договору (орган Фонду-застрахована особа-санаторно-курортний заклад), який є підставою для застрахованої особи на отримання послуги з медичної реабілітації.

Вагомою є проблема кадрового забезпечення реабілітації, яке не досягає світових та європейських стандартів. Кадри потрібні зараз та у великої кількості. З одного боку, необхідно дуже швидко побудувати (перезавантажити) якісну вітчизняну освіту. З іншого – напрацювати процедури регулювання нових професіоналів у сфері охорони здоров'я для роботи у складі мультидисциплінарної реабілітаційної команди. У 2016 році до Класифікатора спеціальностей внесені нові професії: «Лікар фізичної та реабілітаційної медицини», «Фізичний терапевт» та «Ерготерапевт». У жовтні 2017 року цей перелік поповнили «Асистент фізичного терапевта» й «Асистент ерготерапевта».

Отже, як видно з вищенаведеного аналізу, незважаючи на зрушення, які відбуваються в нашій країні в рамках реформи охорони здоров'я, процес формування реабілітаційної інфраструктури в Україні значно відстає від потреби і не відповідає вимогам сьогодення. Оскільки реабілітація є найважливішою складовою частиною стратегії охорони здоров'я та водночас вимагає тісної координації послуг із різних секторів (медичний, соціальний, освітній, правовий), оптимальним варіантом вирішення вищезазначених проблем є вдосконалення механізмів публічного управління, насамперед координаційного, що передбачає впровадження певних інституціональних змін у напрямку формування державного механізму організації системи медичної реабілітації та визначення головного координатору цього процесу. Адже домінантною причиною проблемного стану функціонування системи реабілітації в Україні є розпорошеність останньої між кількома міністерствами, що через відсутність механізмів стратегічного планування управлінських дій та прогнозування наслідків політичних рішень призводить до порушення цілісності реабілітаційного процесу.

Висновки та перспективи подальших наукових досліджень. Для того, щоб забезпечити ефективне функціонування державного механізму організації медичної реабілі-

тації в Україні, необхідно: визначити кількість, послідовність і характер процесів, що складають систему реабілітації; розробити (адаптувати) для кожного процесу відповідні інструменти, методики, технічні засоби; визначити оптимальні умови для реалізації завдань державного механізму в часі й просторі. Для підвищення дієвості державного механізму організації медичної реабілітації величезне значення має технологізація зазначеного процесу.

Методологічно технологізація державного механізму організації медичної реабілітації в Україні має ґрунтуватися на розумінні того факту, що реалізація заходів у сфері реабілітації – це інтегрована сукупність різноманітних медичних, правових, технологічних, соціальних, інвестиційних, просвітницьких, інфраструктурних та інших проектів. Одним із найбільш результативних підходів до реалізації завдань медичної реабілітації є проектне управління.

Перспективами подальших наукових досліджень є розроблення процедури стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації в України як технологічного підґрунтя державного механізму, що забезпечує процес узгодження цілей, програмних документів, інтересів, ресурсів на основі використання проектного підходу та інструментарію планування, прогнозування, прийняття управлінських рішень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коваленко Т.Ю. Механизмы государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей: аспекты трансформации. *Молодой ученый*. 2014. № 18. С. 693–695. URL : https://moluch.ru/archive/77/13196/ (дата звернення: 26.02.2020).

2. Лурін І.А., Галушка А.М., Кіх А.Ю. Основні завдання та заходи медичної реабілітації в системі медичного забезпечення Збройних сил України. *Військова медицина України*. 2017. № 3-4. Том 17. С. 11–23.

3. Медицинская реабилитация : монография / Золотарева Т.А., Бабов К.Д., Насибуллин Б.А., Козявкин В.И., Торохтин А.М. Киев : КИМ, 2012. 496 с.

4. МОЗ України розробляє комплексний підхід до надання послуг з медичної реабілітації / Міністерство охорони здоров'я України. URL : https://moz.gov.ua/article/news/moz-ukraini-rozrobljae-kompleksnij-pidhid-do-nadannja-poslug-z-medichnoi-reabilitacii (дата звернення: 21.02.2020).

5. Нові проекти вимог до медичних послуг / Національна служба здоров'я України. URL : https://nszu.gov.ua/novini/opublikovani-proekti-vimog-do-medichnih-poslug-97 (дата звернення: 22.02.2020).

6. Оцінювання системи обмеження життєдіяльності та реабілітації в Україні. Резюме звіту консультативної місії ВООЗ – Міжнародного товариства фізичної та реабілітаційної медицини. *Український вісник медико-соціальної експертизи*. 2016. № 1(19). С. 21–25.

7. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#n137 (дата звернення: 24.02.2020).

8. Про затвердження Порядку відшкодування витрат за надані соціальні послуги з лікування застрахованих осіб та членів їх сімей після перенесених захворювань і травм у реабілітаційних відділеннях санаторно-курортних закладів за рахунок коштів Фонду соціального страхування України: Постанова Правління Фонду соціального страхування України від 13 липня 2017 р. № 39 / Фонд соціального страхування. URL : // http://www.fssu.gov.ua (дата звернення: 24.02.2020).

9. Проект Місії USAID «Зміцнення реабілітаційних послуг у системах охорони здоров'я» UCP Wheels for Humanity / USAID. URL : https://www.usaid.gov/node/71471 (дата звернення: 29.02.2020).

10. Яремчук О.В., Берлінець І.А. Проблематика державного управління у сфері медичної реабілітації в процесі трансформування національної системи охорони здоров'я. *Демократичне врядування*. 2018. Вип. 21. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2018_21_13 (дата звернення: 27.02.2020).

11. European Physical and Rehabilitation Medicine Bodies Alliance. White Book on Physical and Rehabilitation Medicine in Europe. Eur J Phys Rehabil Med. 2018. № 54. P. 125–321. URL : https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/29565101 (дата звернення: 27.02.2020).

12. Rehabilitation 2030: A Call for Action / World Health Organization. URL : https://www.who.int/rehabilitation/rehab-2030-call-for-action/en/ (дата звернення: 21.02.2020).

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

INSTITUTIONAL SUPPLY OF INNOVATION-INVESTMENT DEVELOPMENT OF THE COAL INDUSTRY

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-8

Козименко І.А.
аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті досліджено інституціональне забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку вугільної промисловості України. Доведено, що ефективною основою циклів науково-технічного розвитку є сталі промислові відносини, в т. ч. у вугільній промисловості, тому визначення оптимальної структури циклу її розвитку має спиратися на наявні та перспективні ланцюги відносин. Визначено, що суттєвою проблемою сучасного розвитку вугільної промисловості є високий рівень споживання енергетичних, технічних та інших ресурсів для видобування вугілля, що є також і передумовою поступового розвитку вугільної промисловості, а критичний рівень споживання фактом наявності неоптимальних зв'язків вугільної промисловості з іншими учасниками промислової системи. Обґрунтовано, що розвитком вугільної промисловості можна визначити циклічний процес перетворення ресурсної та господарської системи вугільної промисловості, пов'язаного з проходженням продукту вугільної промисловості ланками ланцюга кластера гірничо-промислового комплексу. Зроблено висновок, що першочерговим кроком розробки сучасної концепції розвитку вугільної промисловості є виявлення ключового протиріччя, що не дає змогу реалізувати потенціал впливу державного управління на регулятивні процеси розвитку, що актуалізує тему дослідження. Проведено апробацію методичного підходу до реалізації принципу циклічності, що потребує формування механізму зв'язування ланцюгів циклу в єдиній промисловій системі та спирається на необхідність вирішення сутнісної проблеми протиріччя державного управління ресурсним потенціалом вугільної промисловості зокрема й національної економіки загалом та розвитку господарської системи. Представлено модель системного розвитку вугільної промисловості, що є результатом впливу розвитку інших учасників гірничо-промислового ланцюга. У рамках аналізу оптимальної стратегії змін вугільної промисловості враховані варіанти змін кожної ланки циклу. Для кожної ланки змодельовані вірогідні стратегії розвитку з відображенням впливу на ефективність гірничо-промислового комплексу загалом та вугільної промисловості зокрема. Представлена концептуальна модель державного управління для вибору тактичних перетворень у циклі розвитку вугільної промисловості з допустимим ресурсним навантаженням та топологія циклу розвитку гірничо-промислового комплексу у разі інституціонального проєктування розвитку вугільної промисловості.

Ключові слова: *державне управління, інституціональне забезпечення, розвиток, вугільна промисловість, проєкт.*

The article investigates the institutional support of innovation and investment development of the coal industry of Ukraine. It is proved that the effective basis for the cycles of scientific and technological development are sustainable industrial relations, including in the coal industry, so determination of the optimal structure of the cycle of its development should be based on existing and prospective chains of relations. It is determined that a significant problem of the modern development of the coal industry is the high level of consumption of energy, technical and other resources for coal production, that is also a prerequisite for the gradual development of the coal industry, and the critical level of consumption, as a fact of suboptimal connections of the coal industry with other participants of the industrial system. It is substantiated that the development of the coal industry can determine the cyclical process of transformation of the resource and economic system of the coal industry associated with the passage of the product of the coal industry along the links of the cluster of the mining complex. It is concluded that the primary step in the development of the modern concept of development of the coal industry is to identify the key contradiction that does not allow to realize the potential influence of public administration on regulatory development processes, which actualizes the topic of the research. The methodical approach to the implementation of the principle of cyclicality, which requires the formation of a mechanism for linking cycle chains in a single industrial system, is based on the necessity of solving the essential problem of contradiction of state management of the resource potential of the coal industry in particular, and the national economy in general, and the development of the economic system. The model of system development of the coal industry, which is a result of influence of development of other participants of the mining and industrial chain, is presented. In the analysis of the optimal strategy for changes in the coal industry, variants of changes in each link of the cycle are taken into account. Probable development strategies are modeled for each link, reflecting the impact on the performance of the mining industry in general, and the coal industry in particular. The conceptual model of public administration in the choice of tactical transformations in the cycle of development of the coal industry with acceptable resource load and topology of the cycle of development of the mining and industrial complex in the institutional design of the development of the coal industry is presented.

Key words: *public administration, institutional support, development, coal industry, project.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Оскільки регулювання розвитку вугільної промисловості реалізує економічну та соціально-економічну функцію, природно поставити питання про те, що для державного управління важливіше: соціальний добро-

бут або економічний результат. Очевидно, що подібні питання виникають, коли рішення важко або неможливо оцінювати за єдиним критерієм. Оскільки йдеться про вугільну промисловість як галузь національної економіки, природно планувати господарську діяльність таким чином, щоб максимізувати валове виробництво й, відповідно, економічний результат. Економічна результативність підприємств промисловості сприймається як джерело збільшення фіскального навантаження для формування бюджетних резервів забезпечення проєктів підвищення соціальних стандартів. Однак подібний підхід негативно впливає на соціальні, екологічні та інші національні ресурси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Критерій максимізації економічної результативності та критерій забезпечення високих стандартів добробуту суспільства належать до області Парето, а побудувати таку область практично неможливо, оскільки обидва такі критерії пов'язані через стратегію формування сталого розвитку держави. Зауважимо, що побудова функцій корисності неможлива через те, що реалізація ресурсного потенціалу та формування економічних результатів вугільної промисловості є єдиним процесом [6; 7]. Більш того, він не обмежується одним кроком. Це означає, що на певному етапі розвитку вугільної промисловості можна максимізувати економічну результативність, інтенсивно споживаючи всі наявні ресурси, а на якомусь, навпаки, доцільно нарощувати ресурсну основу за рахунок погіршення економічної результативності [3; 9; 10]. Інакше кажучи, цей процес має протікати на досить тривалому часовому інтервалі, що включає щонайменше цикл науково-технічного розвитку.

Ефективною основою зазначеного циклу розвитку є сталі промислові відносини у вугільній промисловості, тому визначення оптимальної структури циклу її розвитку має спиратися на наявні та перспективні ланцюги відносин [2; 5; 8]. Суттєвою проблемою сучасного розвитку вугільної промисловості є високий рівень споживання енергетичних, технічних та інших ресурсів для видобування вугілля. Цей процес критично збільшує рівень внутрішнього споживання галузі у формуванні валового продукту. Можна порівняти характер функціонування вугільної промисловості з міфологічною істотою уроборосом, який хватає себе за хвіст [1]. Тобто для забезпечення свого розвитку вугільна промисловість споживає власний продукт у критичних обсягах, що негативно впливає на рівень загальної ефективності вугледобувного комплексу.

З іншого боку, подібні обставини можна представити як передумову поступового розвитку вугільної промисловості, а критичний рівень споживання як факт наявності неоптимальних зв'язків вугільної промисловості з іншими учасниками промислової системи. Отже, розвитком вугільної промисловості можна визначити циклічний процес перетворення ресурсної та господарської системи вугільної промисловості, пов'язаного з проходженням продукту вугільної промисловості ланками ланцюга кластера гірничо-промислового комплексу. Результативність названого принципу розвитку охарактеризуємо як «ефект вугільного уроборосу».

Умови кластеризації у такому разі є важливими у зв'язку з визначеним характером використання продукту вугільної промисловості. Вугілля може бути використане як енергетичний ресурс або як сировина для хімічної промисловості, або як необхідна умова реалізації технологічного процесу (наприклад, у чорній металургії) і тому подібне. Отже, в рамках проєктування розвитку вугільної промисловості за циклічним принципом доцільна раціональна кластеризація за умовами господарської системи та спеціалізацією використання продукту.

Не менш важливою характеристикою проєктування циклу розвитку вугільної промисловості є визначення кількості ланок ланцюга промислової системи, конкретне значення якої буде залежати від комплексності самозабезпечення потреби у виробничих ресурсах. Наприклад, орієнтація на забезпечення потреб національної економіки в технічних засобах переважно за рахунок імпорту техніки та технологій обмежує ланцюг етапом виробництва та експорту металургійної продукції [4]. Неможливість розвитку металургійного підкомплексу, що відповідає сучасним умовам частини території Донбасу, формує умови обмеження циклу розвитку лише одним етапом видобутку та експорту вугілля, що критично звужує процес формування додаткової вартості.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Ефективною методикою винайдення результативних рішень у складноструктурованих завданнях є теорія обмеження, яка спирається на пошук «слабкої ланки», що блокує результативний розвиток системи. Отже, першочерговим кроком розробки сучасної концепції розвитку вугільної промисловості є виявлення ключового протиріччя, що не дає змогу реалізувати потенціал впливу державного управління на регулятивні процеси розвитку, що актуалізує тему дослідження.

Мета статті – дослідити інституціональне забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку вугільної промисловості України.

Виклад основного матеріалу. Реалізація принципу циклічності потребує формування механізму зв'язування ланцюгів циклу в єдиній промисловій системі. Цей механізм пропонується організувати на основі ринкових умов взаємодії інтегрованих підприємств. Тобто для кожного наступного в ланцюгу підприємства продукт підприємств попереднього рівня є частиною сировинної бази. Наприклад, для підприємств хімічної спеціалізації, зайнятих переробкою вугілля, в тому числі на кокс, продукція вугільної промисловості є сировиною і так далі. Отже, ефективність підприємств хімічної спеціалізації в рамках ринкової взаємодії буде залежати від ефективності видобутку вугілля, тому що ринкова ціна на вироблений продукт формується через закладення витрат та відповідної норми прибутку в перерахунку на одиницю виробленої (видобутої) продукції. Тим самим формуються умови розвитку системної результативності галузей економіки.

Динаміка формування витрат у рамках пропонованої циклічної системи розвитку вугільної промисловості також потребує оригінального рішення. У такому разі ми спираємося на необхідність вирішення сутнісної проблеми протиріччя державного управління ресурсним потенціалом вугільної промисловості зокрема й національної економіки загалом та розвитку господарської системи. Для обґрунтування економічних управлінських рішень пропонується використовувати виробничі функції формування витрат у вигляді лінійних трендів формування витрат залежно від поточного стану ресурсного потенціалу гірничо-промислового комплексу. За компонентним аналізом лінійної функції формування витрат $y=a+b*x$ відзначимо, що коефіцієнт b – визначає ступінь впливу ефективності використання ресурсного потенціалу підприємств галузі попередньої ланки гірничо-промислового ланцюга; a – коефіцієнт визначає обсяг витрат, який не може бути змінений у разі зміни стану ресурсного потенціалу гірничо-промислового ланцюга; x – змінна, що відображає поточний стан ресурсного потенціалу гірничо-промислового ланцюга, який може бути змінений у разі реалізації відповідної стратегії відповідної ланки гірничо-промислового ланцюга.

Системний розвиток вугільної промисловості є результатом впливу розвитку інших учасників гірничо-промислового ланцюга, тому в рамках аналізу оптимальної стратегії змін вугільної промисловості необхідно враховувати варіанти змін кожної ланки циклу. Зміни в діяльності інших учасників мають непрямий вплив на розвиток вугільної промисловості, проте впливають на її ефективність. Отже, для кожної ланки мають бути змодельовані вірогідні стратегії розвитку з відображенням впливу на ефективність гірничо-промислового комплексу загалом та вугільної промисловості зокрема. Через те, що з вугільною промисловістю інші учасники не мають прямого зв'язку, зазначений вплив може бути змодельований через зміну стану ресурсного потенціалу гірничо-промислового ланцюга.

Ресурсним потенціалом гірничо-промислового комплексу визначається інтегральний вимірювач ресурсної бази вугільної промисловості та галузей, пов'язаних спільними логістичними потоками, що відображає потенціал розвитку сталості промислової системи. Керуючись пріоритетними цілями формування сталого розвитку, відображеними у національному плані цілей сталого розвитку, головними ресурсами сталого розвитку є соціальні, економічні та екологічні ресурси. Тому саме ці види ресурсів позначені як визначальні.

Додатковою вимогою, що висувається до зазначеного інтегрального вимірювача ресурсної бази, є його варіабельність, тобто змінюваність у відповідному діапазоні оцінки. Зауважимо, що оцінка впливу зміни в ресурсній базі будь-якого виробництва є складною економічною проблемою, з огляду на складність економічних систем та динамічність їх розвитку. Тому для відображення впливу пропонується використовувати ступінчасту систему. Приймаємо, що заданому мінімальному рівню ресурсного забезпечення виробничого процесу для його розвитку в будь-якій промисловій системі відповідає мінімальний рівень продуктивності, а як результат максимальний рівень витратності в перерахунку на одиницю виробленої продукції. Зміни в обсязі і структурі ресурсного забезпечення, що визначають ресурсний потенціал, провокують зміни реакції виробничої системи у формуванні ефективності діяльності. Очевидно, що такий процес безперервний, але для зручності планування приймаємо, що є порогові значення цих змін, що переводять виробничу систему на новий рівень. Це можна відобразити таким чином:

$$C = Exp_{min} * f(x)_{step}$$

C – обсяг витрат, які піддані впливу (в лінійній моделі виробничої функції це $b*x$);

Exp_{min} – мінімальна витратність за прийнятого одиничного кроку ресурсного забезпечення;

$f(x)_{step}$ – ступінчастий показник виробничої функції, що відображає стан ресурсного забезпечення та змінюється за оберненим

принципом, тобто найвищий рівень ресурного потенціалу визначається нижчим рангом (за спадним принципом).

Коментуючи показник $f(x)_{step}$, наведемо практичний приклад на основі реалізації завдань збільшення видобутку вугілля. Завдання збільшення видобутку вугілля можуть бути реалізовані переважно з використанням трудових ресурсів, що пов'язано з необхідністю підвищення кваліфікації або матеріального стимулювання, та має метою збільшення рівня стану соціального ресурсу; з використанням нової більш продуктивної техніки, що відобразиться на підвищенні стану економічного ресурсу. Однак загальний підсумок однаковий – створені умови збільшення продуктивності промислової системи, що дає можливість говорити про реалізацію ресурсного потенціалу та збільшення стану ресурсного забезпечення. Наскільки зміниться стан (на рівень або кілька) буде залежати від комплексності дій в обраній стратегії розвитку. Таким чином, використання представленої умовності полегшує процес планування змін ресурного потенціалу вугільної промисловості в довгостроковій перспективі на основі врахування фактору витратості та дохідності альтернатив розвитку на економічний результат у спрощеній формі.

З іншого боку, поряд з можливістю зміни результативності за допомогою технологічних рішень необхідно відзначити існування загального запасу (ресурсного потенціалу) виробничих ресурсів. Тому в пропонованій моделі необхідно ввести поняття стану ресурсного потенціалу і негативного (у разі споживання)/позитивного (у разі відновлення) впливу на нього прийнятих технологій. Відповідно, стан ресурсного потенціалу також краще відображати у вигляді ступінчастої системи. Детально моделювання цієї вимоги опишемо за видами визначальних ресурсів.

Соціальний ресурс ресурсного потенціалу гірничо-промислового комплексу можна представити наявним та перспективним персоналом підприємств різних видів промисловості комплексу, який здатний до підвищення кваліфікації в промисловому напрямі (підвищуючи рівень соціального потенціалу) або перекваліфікований на інші види зайнятості, пов'язані з поточною промисловою діяльністю (зниження поточного рівня соціального потенціалу). Економічний ресурс ресурсного потенціалу гірничо-промислового комплексу можна представити технічним та інноваційним ресурсом, тобто можливостями зміни ефективності діяльності за рахунок вдосконалення технології господарської діяльності. У такому разі розвиток інноваційних технологій виробництва продукту в рамках заданої промислової спеціалізації підвищує рівень економічного потенціалу, зміна пріоритетних інноваційних програм у напрямі інших видів економічної активності знижує економічний потенціал ресурсного потенціалу гірничо-промислового комплексу.

Екологічний ресурс ресурсного потенціалу гірничо-промислового комплексу можна представити природними або визначеними ними передумовами збільшення ефективності господарської діяльності. У такому разі збільшення потенціалу екологічного ресурсу можна одержати за більш повного використання природних ресурсів. Зниження потенціалу екологічного ресурсу відбувається у разі втрати вигід від невикористання супутнього або побічного продукту, визначеного поточною технологією здійснення господарської діяльності.

Інтегрування зазначених ресурсів у рамках ресурсного потенціалу гірничо-промислового комплексу дає змогу нівелювати проблеми з диференціацією за видами ресурсів. Наприклад, інновації є результатом відповідної активності соціального ресурсу, тому інновації раціонально охарактеризувати як соціально-економічний ресурс. Таких прикладів міжвидової взаємодії безліч. У рамках єдиного вимірювача досягається необхідний результат в оцінці стану та змін промислових систем, що є результатом відповідної активності за прийнятою стратегією розвитку.

Тепер можна сформулювати завдання, яке виникає перед апаратом державного управління розвитком вугільної промисловості та пов'язане з вибором послідовності тактичних дій у рамках циклу науково-технічного розвитку вугільної промисловості, що відповідає стратегії сталого розвитку держави. Інакше кажучи, стоїть завдання скласти перспективний план використання інвестиційної ініціативи (як конкретного явища тактичних дій) галузей національної економіки, інтегрованих у цикл розвитку вугільної промисловості. Кожний цикл можна розцінювати як деякий стратегічний проєкт, який має приносити певну економічну результативність. Метою формування плану тактичних дій є максимізація економічної результативності від таких проєктів за весь період планування. При цьому економічну результативність гірничо-промислового комплексу (як фактичного механізму прийнятого циклу розвитку вугільної промисловості) необхідно максимізувати як за рахунок використання ринково орієнтованих стратегій розвитку галузей, так і за рахунок зниження витратності виробничої діяльності у зв'язку з підвищенням стану ресурсного

потенціалу розвитку. Якість ресурсного потенціалу розвитку впродовж періоду планування не має погіршитися порівняно з початковим станом. Отже, і початковий, і кінцевий рівень ресурсного потенціалу мають перебувати в межах забезпечення прийнятних стандартів забезпечення добробуту суспільства. Однак постановка завдання може носити загальний характер. Наприклад, початковий стан може не відповідати допустимому критерію. Тоді поруч з максимізацією економічної результативності ставиться мета – покращити стандарти ресурсного забезпечення на певному інтервалі планування.

На рис. 1 представлена концептуальна модель вибору тактичних перетворень у циклі розвитку вугільної промисловості з допустимим ресурсним навантаженням. Тут період планування поділяється на часові інтервали, що рівні тривалості циклу розвитку вугільної промисловості. Кожному циклу відповідає k-мірний простір, який відображає простір можливих станів ресурсного потенціалу розвитку. Використовуючи виробничі функції та параметри стану ресурсного потенціалу, можна розрахувати ефективність виробничої діяльності на основі моделі витратності виробництва на кожному етапі прийнятого циклу розвитку.

Стрілками позначені різні стратегії розвитку галузі на відповідному етапі (але тактичні дії в стратегії розвитку гірничо-промислового комплексу), які впродовж року переводять ресурсний потенціал розвитку із деякого стану на поточному етапі в інший (або такий же) стан на наступному етапі. Кожна стратегія, як зазначалося, має на меті зміну дохідності. Рішення про прийняття стратегії розвитку галузі (але тактики дії в циклі) приймається послідовно для кожного етапу в гірничо-промисловому комплексі. Завдання дослідника полягає в знаходженні такого управління державним ресурсним потенціалом за допомогою вибору стратегій розвитку галузей гірничо-промислового комплексу, який максимізує прибуток за весь період планування у разі заданих обмежень на характеристики ресурсокористування в системі сталого розвитку. Зауважимо, що на кожному кроці здійснюється управління ресурсним потенціалом розвитку гірничо-промислового комплексу. Це управління полягає у виборі стратегії розвитку галузей, що входять до комплексу. Кожний такий вибір переводить ресурсний потенціал розвитку комплексу з одного стану в інший. Нарешті, кожний такий вибір формує відповідне валове виробництво галузі, виразом якого є фінансово-економічний результат.

Кожний план, таким чином, характеризується набором чи послідовністю галузевих стратегій розвитку. Їх кількість визначається кількістю галузей, що входять у гірничо-промисловий комплекс, як моделі циклу розвитку вугільної промисловості. Кожен план характеризується вектором початкового стану ресурсного потенціалу розвитку гірничо-промислового комплексу, аналогічним вектором кінцевого стану ресурсного потенціалу, а також показником економічного результату як суми економічних результатів на кожному етапі циклу розвитку вугільної промисловості. З множини планів слід обрати той, за якого забезпечується максимальний загальний прибуток. Для реалізації зазначених концептуальних положень, що визначають інституційну основу розвитку, пропонуємо сформувати відповідну гірничо-промислову систему на базі вугільної промисловості, оптимальні параметри взаємодії якої дають змогу стверджувати про планомірне формування синергетичного ефекту. Як зазначено було раніше, планування розвитку вугільної промисловості з реалізацією принципу циклічності потребує встановлення оптимального ланцюга взаємодії учасників національного господарства, локальний ефект від діяльності яких формує умови отримання синергетичного ефекту всього комплексу.

Загальна топологія зазначеного циклу представлена на рис. 2. Базовою галуззю, що формує первинні ресурси для розвитку всього гірничо-промислового комплексу, є вугільна промисловість. Вона використовує всі наявні ресурси для формування умов ефективного розвитку комплексу: екологічних або природних – у вигляді запасів вугілля в надрах; соціальних – у вигляді працездатного населення та кваліфікованих спеціалістів; економічних – у вигляді певних технічних засобів виробництва, що забезпечують відповідну продуктивність праці. Відповідний рівень ресурсного потенціалу, що відображає стан забезпечення ресурсами, формує належний рівень продуктивності праці, як наслідок, поточну витратність видобутку товарної одиниці вугілля. Таким способом формується собівартість на етапі розвитку вугільної промисловості.

Щодо альтернатив розвитку, які відображаються в стратегіях змін, то оцінку впливу зміни дохідності під час реалізації проєктів здійснюють за даними аналізу економічної чутливості процесів із використанням вугілля як ресурсної або енергетичної основи.

Основу формування альтернатив становлять перспективні проєкти розвитку окремих ланок циклу, сутність яких необхідно транспонувати в проєкції детермінант розвитку.

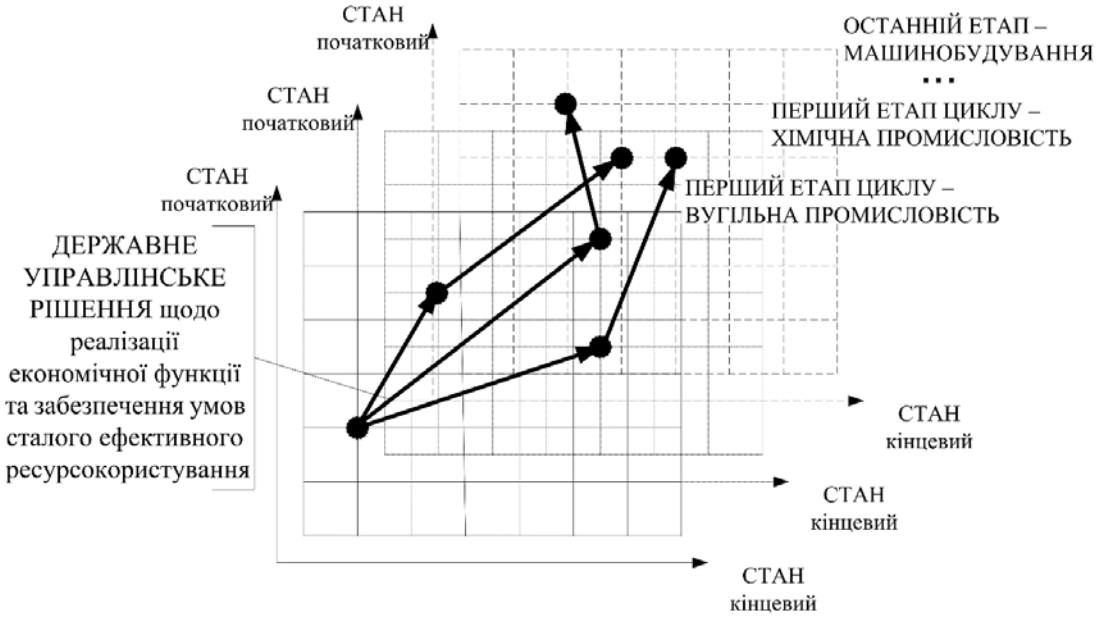


Рис. 1. Концептуальна модель державного управління у разі вибору тактичних перетворень у циклі розвитку вугільної промисловості з допустимим ресурсним навантаженням

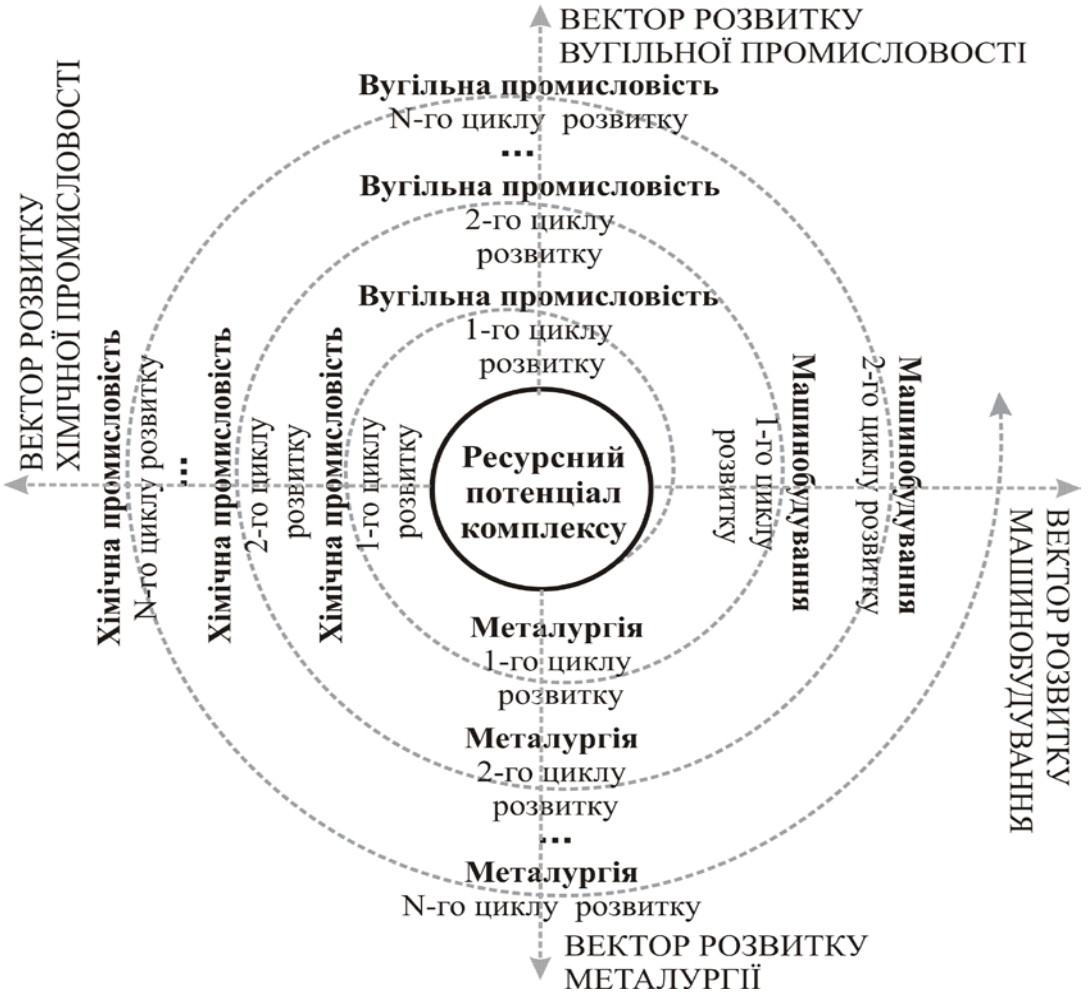


Рис. 2. Топологія циклу розвитку гірничо-промислового комплексу у разі проєктування інституціонального розвитку вугільної промисловості

Очевидно, що склад альтернатив досить варіативний і буде залежати від сприйняття державними управлінцями поточної ситуації в проєктному циклі розвитку. Наприклад, перспективні проєкти з екологічною спрямованістю можуть бути розглянуті в циклах розвитку кластеру вугільної промисловості гірничо-промислових комплексів, а перспективні проєкти оптимізації промислової логістики в циклах розвитку кластера вугільної промисловості інфраструктурних комплексів. При цьому ці проєкти не можуть бути заміщені один одним, тому що їх спеціалізація в системі розвитку вугільної промисловості суттєво відрізняється. Ця умовна спеціалізація є джерелом формування синергетичного ефекту від поєднання цілей вугільної промисловості та інших сфер національної економіки в єдиних завданнях та проєктах. Засоби самоорганізації у такому разі реалізуються через стартерний вплив зовнішніх споріднених проєктів.

Наприклад, до основних напрямів розвитку вугільної промисловості можна віднести:

– формування галузей монетизації супутньої продукції, які можна окреслити проєктами створення потужностей зі збору метану вугільних шахт. Реалізація цього напряму забезпечить підвищення загальної дохідності діяльності шахт з видобутку продуктів надр у разі значного підвищення потенціалу економічних, соціальних та екологічних ресурсів;

– формування галузей підвищення дохідності на основі переробки побічної продукції, до яких можна віднести отримання рідкоземельних металів з пластів вийнятої породи під час видобутку вугілля. Ці проєкти поряд із потенціальним збільшенням дохідності забезпечують широкий позитивний вплив на екологічні ресурси через утилізацію значного об'єму відходів, підвищуючи якість проживання населення (соціального ресурсу);

– проєкти збільшення дохідності за рахунок формування суто енергетичного напряму на окремих ділянках з видобуванням метану вугільних родовищ безпечним свердловинним способом. Подібні проєкти відкривають значні можливості збільшення дохідності через розширення участі в заходах енергетичної безпеки у разі зниження соціального навантаження, проте негативно впливають на стан ресурсного потенціалу через звуження спеціального напряму діяльності з видобутку вугілля (як за окремими ділянками, так і загалом);

– трансформація окремих ділянок підприємств вугільної промисловості в інфраструктурні об'єкти проєктів поновлювальних джерел енергії (наприклад, експлуатація вироблених вугільних стволів як пневмоакумуляторів та інше). Подібні проєкти відкривають значні можливості збільшення дохідності через протекцію екологічних проєктів, проте негативно вплине на ресурсний потенціал через зменшення потреби в спеціалізованих соціальних, природних та економічних ресурсах. Цей напрям супроводжується зупиненням спеціалізованої діяльності підприємств вугільної промисловості.

Отже, прийнята стратегія на поточному етапі визначає прибуток, отриманий підприємствами вугільної промисловості на етапі видобутку, та рівень витрат, який визначається станом ресурсного потенціалу, інвестованого в процес господарського функціонування вугільної промисловості. У пропонованій моделі використовується ринковий механізм взаємодії підприємств, організованих інтегрованим способом, тому сформована собівартість та стан ресурсного потенціалу комплексу впливають на ефективність наступного етапу циклу.

Наступний етап пов'язаний з функціонуванням у гірничо-промисловому комплексі підприємств хімічної промисловості. Хімічна промисловість, а саме та частина, яка використовує вугілля як сировину, виступає посередником між вугільною промисловістю та промисловістю, що є споживачем переробленого вугілля в системі хімічного виробництва. У пропонованій схемі подібним споживачем може виступати металургійна промисловість, а продуктом хімічної переробки – кокс та інше. Зазначимо також, що вплив на споживача вугільної продукції оцінюється виходячи з прийнятого масштабу, тобто вугілля в хімічній промисловості може використовуватися лише як енергетичний ресурс для підтримки хімічних процесів або із суто інфраструктурним призначенням. Тому вплив раціонально характеризувати в рамках таких процесів, вагомість яких відображається у разі формування виробничої функції моделювання діяльності хімічної промисловості.

Отримані від вугільної промисловості витрати становлять відповідну частину собівартості продукції хімічної промисловості, впливаючи на її прибутковість у рамках гірничо-хімічного комплексу. Аналогічним чином розвиток хімічної промисловості може бути описаний проєктами, які мають різний рівень дохідності та різним чином (та ступенем) впливають на стан ресурсного потенціалу гірничо-хімічного комплексу. Наприклад, розвиток галузей хімічної промисловості для стимулювання екологічних напрямів перебудови енергетичного сектору національної економіки через попит та підтримку міжнародними проєктами має більшу дохідність, але негативно

впливає на стан ресурсного потенціалу гірничо-промислового комплексу через пріоритетний напрям декарбонізації в екологічних проєктах. Прийнята стратегія визначає дохідність у перерахунку на прийняту одиницю вугільного ресурсу та поточний стан ресурсного потенціалу комплексу, який також пливає на дохідність наступної ланки циклу.

Наступною ланкою прийнятого циклу є металургійна промисловість як основний споживач переробленої хімічною промисловістю продукції вугільної промисловості. Аналогічним чином описується вплив на загальну прибутковість та ресурсний потенціал комплексу і на цьому етапі. Основним споживачем металургійної промисловості, пов'язаним відповідними ланками з вугільною промисловістю, є машинобудування. Машинобудування є основним постачальником техніко-технологічних засобів, що забезпечують прогрес ефективності технологічного процесу підприємствам вугільної промисловості. За фактами історії розвитку видобутку вугілля прорив у продуктивності галузі забезпечувався саме інноваційними рішеннями в технічному забезпеченні процесу та ефективною організацією праці. Отже, головними детермінантами розвитку, що може підняти ефективність галузі на новий рівень, є достатній рівень ресурсного (в тому числі соціального) потенціалу та інноваційного забезпечення комплексу.

Стратегії змін як альтернативи розвитку локальної ланки гірничо-промислового комплексу для етапу металургії та машинобудування визначаються аналогічним чином. У зв'язку з актуалізацією екологічних напрямів розвитку національної економіки на сучасному етапі відзначимо, що проєкти екологізації більшою мірою стримують розвиток усіх прийнятих ланок циклу. Це пов'язано, передусім, з характерними особливостями технологій галузей, які можна окреслити інтенсивним використанням природних ресурсів з програмованою в технологіях шкідливістю. Вихід у такому разі нами бачиться в оптимальній організації.

Висновки. Першочерговим кроком розробки сучасної концепції розвитку вугільної промисловості є виявлення ключового протиріччя, що не дає змогу реалізувати потенціал впливу державного управління на регулятивні процеси розвитку. Апробація методичного підходу до реалізації принципу циклічності потребує формування механізму зв'язування ланцюгів циклу в єдиній промисловій системі та спирається на необхідність вирішення сутнісної проблеми протиріччя державного управління ресурсним потенціалом вугільної промисловості зокрема й національної економіки загалом та розвитку господарської системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Амоша О.І., Драчук Ю.З., Кабанов А.І. До проблем інституціонального забезпечення інноваційного розвитку вугільної галузі. *Економіка промисловості.* 2015. № 3 (71). С. 44–64.

2. Стариченко Л.Л. Актуальні питання державної політики щодо вугільної промисловості. *Уголь Украины.* 2012. № 10. С. 3–7.

3. Бойчук Н.Я. Сучасний стан вугільної промисловості України. *Проблеми та перспективи розвитку національної економіки.* 2014. № 14. С. 13–20.

4. Кулицький С. Вугільна промисловість України: сучасний стан і проблеми розвитку. *Україна: події, факти, коментарі.* 2016. № 18. С. 47–54.

5. Никитюк М.В., Беззубко Л.В. Державне управління розвитком вугільної галузі в Донецькому регіоні в умовах кризової ситуації. *Збірник наукових праць ДонНАБА.* Випуск № 2. 2016 (3). С. 71–79.

6. Драчук Ю.З., Трушкіна Н.В. Логістичні підходи до формування інноваційної стратегії функціонування вугільних підприємств. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. Економічні науки.* 2013. Вип. 3. С. 47–51.

7. Кочешкова І.М. Аналіз негативних наслідків закриття шахт і пропозиції щодо порядку виведення їх з експлуатації. *Уголь Украины.* 2014. № 9. С. 17–20.

8. Драчук Ю.З., Кочешкова І.М., Трушкіна Н.В. Удосконалення нормативно-правового забезпечення інноваційного розвитку вугільної промисловості. *Вісник економічної науки України*. 2015. № 1. С. 52–61.

9. Макогон Ю. Вугільна галузь України: проблеми та перспективи сталого розвитку: аналітична записка. Регіональна філія Нац. інституту стратегічних досліджень у м. Донецьку. URL: http://www.old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/5.htm/.

10. Амоша О.І., Стариченко Л.Л., Череватський Д.Ю. Стан, основні проблеми і перспективи вугільної промисловості України : наукова доповідь. Донецьк : ІЕП НАН України, 2013. 44 с.

ЕКСПЕРТНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ

THE EXPERT RESEARCH OF FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION BY PERSONNEL POLICY IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

УДК 351.82.332.85.06
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-9

Курисько І.В.
здобувач
Навчально-науково-виробничого центру
Національний університет цивільного захисту України

У статті проведено експертне дослідження особливостей державного управління кадровою політикою в закладах вищої освіти. Зокрема, узагальнено напрями досліджень процесів у вищій освіті з використанням методології експертних опитувань: ефекти та результати державної освітньої політики та різних програм; інтернаціоналізацію в умовах Болонського процесу; впровадження підприємницьких норм і принципів менеджменту в університетське життя; поєднання і пріоритетність традиційних та/або інноваційних моделей управління закладом вищої освіти; перспективи й умови модернізації; стан кадрового потенціалу й ефективність праці викладачів. Визначено ключові складники кадрової політики в закладах вищої освіти. Підкреслено, що складники кадрової політики закладу вищої освіти як частини загальної стратегії навчального закладу розглядаються й оцінюються керівниками регулярно в рамках моніторингу державного управління освітньою діяльністю. Експертні оцінки кадрових стратегій і практик також часто присутні в інтерв'ю, що публікуються в різних відкритих джерелах. Акцентовано увагу на тому, що дискусійним є питання про те, як заклад вищої освіти має сприяти підвищенню професійної майстерності викладача, а також, де проходить межа підтримки з боку держави, наскільки сильним може бути ступінь контролю в різних сферах академічної професії. Зазначено, що окремим напрямом є дослідження української академічної професії, її особливих характеристик, а також їх зміни в порівняльній перспективі. Виокремлено проблеми кадрової політики в закладах вищої освіти в Україні, такі як: низька обізнаність більшої частини працівників сфери освіти щодо конкретних цілей і завдань модернізації освіти; невирішеність питання конкурентного рівня заробітної плати та соціального статусу; відсутність у більшої частини працівників сфери освіти мотивації до участі в перетвореннях. Усе це є групами проблем, які виділяються більшістю експертів і розцінюються ними як гальмо в реалізації заходів модернізації освіти.

Ключові слова: *експертне дослідження, кадрові стратегії, державне управління кадровою політикою, складники кадрової політики.*

The expert research of features of public administration by personnel policy in higher education institutions is conducted in the article. In particular, the following directions of researches of processes in the higher education with use of methodology of expert research are allocated: effects and results of the state educational policy and various programs; internationalization in the conditions of Bologna Process; implementation of enterprise norms and principles of management in university life; combination and priority of traditional and innovative models of management of higher education institutions; prospects and conditions of modernization; condition of personnel potential and efficiency of work of teachers. The key components of personnel policy in higher education institutions are defined. It is emphasized that higher education institutions as a part of the general strategy of educational institution making personnel policy are considered and estimated by heads regularly within monitoring of public administration by educational activity. Expert estimates of personnel strategy and practice also often are present at an interview that are published in various open sources. The attention is focused on those fact that the question of how higher education institution has to promote increasing in professional skills of the teacher, where there passes the border of support from the state and how strong can be extent of control in various spheres of the academic profession. It is specified that the research of Ukrainian academic profession, its special characteristics and also their changes in comparative prospect the separate direction. The following problems of personnel policy in higher education institutions of Ukraine are allocated: low awareness of the most part of educators of rather specific goals and problems of modernization of education; unresolved issue of competitive level of the salary and social status; the most part of educators has no motivation to participation in transformations of groups of problems, which are allocated with most of experts and are regarded by them as a brake in implementation of measures of modernization of education.

Key words: *expert research, personnel strategy, public administration by personnel policy, components of personnel policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Інтерес до вивчення різних аспектів кадрової політики в нових умовах функціонування закладу вищої освіти з'являється з початку 1990-х років. Пізніше, досліджуючи професійну поведінку науково-педагогічних кадрів, автори доходять висновку, що професорсько-викладацький склад суперечливо оцінює внутрішній менеджмент і його дії з формування кадрової політики. Відповідно, це зумовлює актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління кадровою політикою закладів вищої освіти є популярним серед учених і практиків як України, так і зарубіжних країн. Так, серед учених, які присвятили свої наукові здобутки зазначеній проблематиці, слід згадати таких як: В.І. Лук'янов, В.П. Дядченко [2], В.П. Мица [3] та ін.

Слід при цьому зазначити, що стан кадрового потенціалу у закладах вищої освіти України все ще залишається не досить дослідженим.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На жаль, серед методів, які в нинішніх умовах застосовуються для оцінки стану кадрової політики, зокрема кадрового потенціалу закладів вищої освіти, немає альтернативи, яка дала би змогу всебічно оцінити зазначені показники. Відповідно, актуальним і необхідним є проведення експертного дослідження стану кадрової політики у закладах вищої освіти з урахуванням того, що таке дослідження уможливлює максимальне охоплення індикаторів, що описують зазначену проблематику.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є експертне дослідження особливостей державного управління кадровою політикою в закладах вищої освіти.

Поставлена мета вимагає вирішення таких завдань:

– узагальнити напрями досліджень процесів у вищій освіті із використанням методології експертних опитувань;

– визначити ключові складники кадрової політики в закладах вищої освіти;

– виокремити проблеми кадрової політики в закладах вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Предметом дослідження стала освітня політика загалом, її особливості для закладів вищої освіти різних типів, кадрова ситуація у закладах вищої освіти окремих регіонів України, типологія викладачів вищої школи, структура професійної діяльності у закладі вищої освіти, підходи до оцінки кадрового потенціалу та результативності праці професорсько-викладацького складу, цілі і стимули діяльності викладача, лідерство, вплив стану академічного середовища на досягнення викладачів, інвестиційна політика щодо викладачів.

Так, були відзначені ключові складники цієї політики:

– підвищена увага до цільової підготовки власних кадрів в аспірантурі і докторантурі;

– підбір фахівців не за формальними («документальними») критеріями, а за фактичним рівнем наукової кваліфікації [2; 4].

Одночасно майже 60% опитаних експертів висловили думку, що для ефективної реалізації відповідних заходів національного проєкту в Україні ще немає кадрових передумов. Зокрема, у сфері вищої освіти присутні такі проблеми, як:

– низька обізнаність більшої частини працівників сфери освіти щодо конкретних цілей і завдань модернізації освіти;

– невирішеність питання конкурентного рівня заробітної плати та соціального статусу;

– відсутність у більшої частини працівників сфери освіти мотивації до участі в перетвореннях. Все це є групами проблем, які виділяються більшістю експертів і розцінюються ними як гальмо в реалізації заходів модернізації освіти.

Політика стосовно персоналу, на думку експертів, актуалізується у зв'язку з переходом на дворівневу систему вищої професійної освіти. Так, будуть потрібні додаткові заходи щодо підвищення кваліфікації викладачів, формування готовності викладачів до:

– диференційованого читання навчальних дисциплін на програмах бакалавриату та магістратури;

– розуміння змін у традиційних програмах і формах навчання [2; 3].

Експерти оцінювали зміну кількісного, вікового, кваліфікаційного складу вчених закладів вищої освіти; доцільність створення спеціальних фондів підтримки для закріплення випускників аспірантур і докторантур у закладі вищої освіти; забезпеченість науковими кадрами наукових підрозділів закладів вищої освіти.

Однією зі складових частин процесу подолання негативних тенденцій у цьому зв'язку вбачається доцільність розробки комплексної кадрової політики для системи вищої професійної освіти регіону.

Важливо також дослідити питання, що озвучується і розглядається багатьма авторами в контексті кадрової політики: «Як впливають на розвиток професіоналізму, професійної моделі, а також на індивідуальний розвиток професіоналів такі тенденції, як зростання менеджериалізму та маркетизації»? [1; 2].

У дослідженнях персоналу та кадрової політики закладів вищої освіти необхідно звернути увагу на проблеми стабільності, якісного складу педагогічних кадрів, процеси фемінізації, підвищення зацікавленості у викладацькій праці, мобільності і ротації, реалізації низки повсякденних практик.

Дискусійним при цьому є питання про те, як заклад вищої освіти мусить сприяти підвищенню професійної майстерності викладача, де проходить межа підтримки з боку держави, наскільки сильним може бути ступінь контролю в різних сферах академічної професії.

Складники кадрової політики закладу вищої освіти як частини загальної стратегії навчального закладу розглядаються й оцінюються керівниками регулярно в рамках моніторингу державного управління освітньою діяльністю. Експертні оцінки кадрових стратегій і практик

також часто присутні в інтерв'ю, що публікуються в різних відкритих джерелах.

Окремим напрямом є дослідження української академічної професії, її особливих характеристик, а також їх зміни в порівняльній перспективі.

Під час вивчення проблем інженерної освіти в Україні в інтерв'ю з адміністраторами закладів вищої освіти зазначені проблеми концентрувалися на віковій структурі (не досить кваліфікованого професорсько-викладацького складу віком 30–50 років). Частину змін, що відбуваються у закладі вищої освіти, респонденти пов'язали з динамікою характеристик професорсько-викладацького складу.

Дослідження, проведені в Україні, зосереджені на:

– проблемних зонах системи вищої освіти;

– дослідженні структури мотивації професорсько-викладацького складу;

– пошуку варіантів і можливостей організувати діяльність з відновлення і вдосконалення кадрового корпусу закладів вищої освіти і підготовки його до роботи щодо реалізації стратегії випереджаючого розвитку системи освіти [1; 3].

За кордоном дослідження особливо активно проводяться в США, зокрема, у взаємозв'язку вивчаються:

– викладацька, дослідницька й адміністративна складові частини праці співробітників університету;

– питання університетської автономії;

– умови ефективного контракту.

Узагальнюючи, можна сформулювати такі сформовані напрями досліджень процесів у вищій освіті з використанням методології експертних опитувань, як:

– ефекти та результати державної освітньої політики та різних програм;

– інтернаціоналізація в умовах Болонського процесу;

– впровадження підприємницьких норм і принципів менеджменту в університетське життя;

– поєднання і пріоритетність традиційних та/або інноваційних моделей управління закладом вищої освіти;

– перспективи й умови модернізації;

– стан кадрового потенціалу й ефективність праці викладачів [2; 3].

Водночас методологія експертних опитувань поки рідко використовується для досліджень окремих напрямів освітньої політики в регіонах України та проведення порівняльного аналізу різних регіональних практик. Досліджень, у рамках яких було б простежено вплив інституційних змін на кадрову політику закладів вищої освіти, також поки проведено не було.

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі. Підбиваючи підсумки цього дослідження, слід відзначити, що в ньому було отримано такі висновки.

1. Узагальнено такі напрями досліджень процесів у вищій освіті з використанням методології експертних опитувань, як: ефекти та результати державної освітньої політики та різних програм; інтернаціоналізація в умовах Болонського процесу; впровадження підприємницьких норм і принципів менеджменту в університетське життя; поєднання і пріоритетність традиційних та/або інноваційних моделей управління закладом вищої освіти; перспективи й умови модернізації; стан кадрового потенціалу й ефективність праці викладачів.

2. Визначено ключові складники кадрової політики в закладах вищої освіти. Підкреслено, що складники кадрової політики закладу вищої освіти як частини загальної стратегії навчального закладу розглядаються й оцінюються керівниками регулярно в рамках моніторингу державного управління освітньою діяльністю. Експертні оцінки кадрових стратегій і практик також часто присутні в інтерв'ю, що публікуються в різних відкритих джерелах.

3. Виокремлено такі проблеми кадрової політики в закладах вищої освіти в Україні, як: низька обізнаність більшої частини працівників сфери освіти щодо конкретних цілей і завдань модернізації освіти; невирішеність питання конкурентного рівня заробітної плати та соціального статусу; відсутність у більшої частини працівників сфери освіти мотивації до участі в перетвореннях. Усе це є групами проблем, які виділяються більшістю експертів і розцінюються ними як гальмо в реалізації заходів модернізації освіти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грабовецький Б.Є. Методи експертних оцінок: теорія, методологія, напрями використання : монографія. Вінниця : ВНТУ, 2010. 171 с.

2. Лук'янов В.І. Формування кадрової політики підприємства / В.І. Лук'янов, В.П. Дядченко. Харків : Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, 2015. С. 185–186.

3. Мица В.П. Кадрова політика на підприємстві : проблеми і перспективи. *«Актуальні проблеми економіки»*. 2008. № 6(84). С. 165–168.

4. Dombrovska S., Shvedun V., Streltsov V., & Husarov K. The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*. 2018. No. 16(2), P. 321.

ВПЛИВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА СОЦІАЛЬНИЙ СКЛАДНИК РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

THE INFLUENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION ON SOCIAL COMPONENT OF REGIONAL POLICY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

УДК 352/353].07:005.22:332.146.2:502.131.1
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-10

Лелеченко А.П.
к. держ. упр., доцент,
професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті теоретично обґрунтовано вплив публічного управління на соціальний складник регіональної політики сталого розвитку. Визначено основні принципи реалізації соціального складника регіональної політики сталого розвитку в умовах соціально орієнтованої держави; розкрито хронологію спроб створення та затвердження на законодавчому рівні Концепції сталого розвитку України; сформульовано пріоритетні напрями та пропозиції, які відображають вимоги щодо необхідності проведення організаційних та інституційних перетворень у системі публічного управління соціальним складником регіональної політики сталого розвитку. З'ясовано, що наявна натепер регіональна диференціація соціально-економічного розвитку призводить до відмінностей у рівні життя населення, низького темпу економічного зростання, наявності депресивних територій. Відповідно, вплив публічного управління на сталий розвиток соціальної сфери регіону визначає перш за все його соціальну стійкість, яка передбачає формування умов для зростання добробуту населення, доступність та гарантованість суспільних благ на основі високих соціальних стандартів. У ході дослідження було визначено одне з найважливіших завдань – розробити та затвердити на законодавчому рівні Концепцію сталого розвитку України, робота над якою триває вже декілька десятиліть. У Концепції під сталим розвитком України розуміється модель розвитку країни та регіонів, коли економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються необхідністю встановлення балансу між потребами теперішнього українського суспільства та захистом майбутніх поколінь, включаючи їх потребу у безпечному довкіллі. Доведено, що реалізація такої Концепції визначає необхідність проведення організаційних та інституційних перетворень у системі публічного управління соціальним складником регіональної політики сталого розвитку.

Ключові слова: *публічне управління, сталий розвиток, соціальна сфера регіонів, регіональна диференціація, інноваційність, збалансованість, відповідальність, безпека, інклюзивність, економічний розвиток регіонів, «людський капітал».*

The article theoretically substantiates the influence of public administration to social component of regional policy for sustainable development. The basic principles of realization the social component of regional policy for sustainable development in socially oriented state are defined. The chronology of attempts create and approve at the legislative level the Concept of Sustainable Development of Ukraine is disclosed; priority directions and proposals, which reflect the requirements for the necessity of organizational and institutional transformation in the system of public management in the social component of regional policy of sustainable development are formulated. It reflects requirements for the necessity of organizational and institutional changes in the system of public management at the social component of regional policy for sustainable development.

It is found that the current regional differentiation of socio-economic development leads to differences in living standards, low economic growth, the presence of depressed territories. Accordingly, it is determine the influence of public administration on the sustainable development the social sphere in region above all its social sustainability. It is imply the creation of conditions for increasing well-being of population, accessibility and guarantee public goods on the basis of high social standards. It is identified one of the most important issues according to ensure the national interests of Ukraine in sustainable development of economy, civil society and the state in order to achieve an increase in the level and quality of life. That's why it is necessary to develop and approve at the legislative level the Concept of sustainable development of Ukraine.

The Concept of Sustainable Development of Ukraine means the model of development our country and regions when economic growth, material production and consumption, as well as other types of activities of society occur within the limits determined by the need to strike a balance between needs of current Ukrainian society and protection of future generations, including a safe environment their needs.

It is proved that the implementation of this Concept determines the need for organizational and institutional changes in the system of public management of the social component of regional policy of sustainable development.

Key words: *public administration, sustainable development, regions social sphere, regional differentiation, innovation, balance, responsibility, security, inclusivity, economic development of regions, "human capital".*

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасному трансформаційному періоді, коли змінюються економічні системи, відчувається недостатність досліджень впливу публічного управління на сталий розвиток соціальної сфери регіонів. Відповідно, перехід від техногенного до соціально орієнтованого розвитку можливий за умови істотного збільшення витрат на розвиток соціальної сфери та здійснення соціальної політики, що визначають якість і ефективність використання людського капіталу в контексті сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення проблем сталого розвитку суспільства останніми роками висвітлюється у працях іноземних та вітчизняних науков-

ців. Вагомий внесок у дослідження цього питання зробили Н. Андрєєва, М. Бурик, А. Гальчинський, Б. Данилишин, В. Лагно, О. Маслак, Г. Поподько, А. Степаненко, В. Сахаєв, М. Хвесик, Є. Хлобистов, Л. Чернюк, В. Шевчук та інші. Проте вплив публічного управління на соціальний складник регіональної політики сталого розвитку потребує подальшого комплексного дослідження.

Мета та завдання дослідження. Метою написання статті є наукове обґрунтування та розробка пропозицій щодо здійснення впливу публічного управління на соціальний складник регіональної політики сталого розвитку. Досягнення визначеної мети зумовило необхідність виконання в роботі таких завдань: визначити основні принципи реалізації соціального вектора регіональної політики сталого розвитку в умовах соціально орієнтованої держави; визначити пріоритетні напрями необхідності проведення організаційних та інституційних перетворень у системі публічного управління соціальним складником регіональної політики сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сталий розвиток соціальної сфери регіонів передбачає, що людина має брати участь у прийнятті та реалізації рішень, які стосуються не лише її, а і суспільства загалом. Цього можна досягти, інвестуючи потенціал у людський розвиток, аби кожна людина мала змогу жити так, як вона захоче, не орієнтуючись лише на матеріальні блага. Це включає в себе і заходи з ліквідації бідності, економічної та соціальної ізоляції, розвиток систем охорони здоров'я, освіти, культури, дотримання прав і свобод людини, забезпечення населенню існування у чистому природному середовищі, адже стан здоров'я людини залежить значною мірою від якості питної води та продуктів харчування, чистоти повітря та ін. Вочевидь, соціальний складник сталого розвитку відображає якість життя населення і зорієнтований на збереження стабільності соціальних і культурних систем, зокрема, на скорочення числа руйнівних конфліктів між людьми. За таких умов людина має брати активну участь у процесах формування своєї життєдіяльності, прийнятті й реалізації рішень, контролі за їх виконанням. Така концепція базується на благородній гуманній ідеї поліпшення якості життя нинішнього та майбутнього поколінь. А отже, людина розглядається не лише як об'єкт, на який орієнтована концепція, а і як засіб втілення цієї концепції.

Наявна натепер регіональна диференціація соціально-економічного розвитку призводить до відмінностей у рівні життя населення, низького темпу економічного зростання, наявності депресивних територій. А оскільки «регіональна диференціація» розглядається як внутрішнє обмеження економічного зростання країни, то це означає, що забезпечення і підвищення стійкості регіональної економічної системи набуває все більшого значення.

Відповідно, вплив публічного управління на сталий розвиток соціальної сфери регіону визначає перш за все його соціальну стійкість, яка передбачає формування умов для зростання добробуту населення, доступність та гарантованість суспільних благ на основі високих соціальних стандартів, що визначають комфортні умови життя, соціальну справедливість, розширення можливостей вибору і захищеності інтересів кожної людини і суспільства загалом. Основними принципами реалізації соціального складника регіональної політики сталого розвитку в умовах соціально орієнтованої держави можна вважати: доступність і гарантованість суспільних благ; партнерство бізнесу і держави у вирішенні соціальних завдань; орієнтацію на досягнення соціальних стандартів рівня життя високорозвинених країн; соціалізацію економічного розвитку, узгоджену з ресурсними можливостями її забезпечення; соціальний вимір економічного розвитку; орієнтацію економіки на інноваційний розвиток. Цей перелік принципів не є вичерпним, оскільки соціально орієнтований сталий розвиток регіонів постійно піддається впливу зовнішніх і внутрішніх факторів, які впливають на подальший розвиток територій.

При цьому специфіка процесу забезпечення соціальної зорієнтованості регіональної політики сталого розвитку визначає новий зміст загроз для системи публічного управління, які можуть виражатися у відсутності перспективи розвитку окремих самоврядних територій і регіону загалом; низьких соціальних стандартах рівня життя і нехтуванні інтересами соціального розвитку територій; порушенні принципів соціальної справедливості; відсутності комплексного підходу до розвитку промислового потенціалу територій; несприятливій екологічній ситуації і т.д. [4].

Головним напрямом діяльності органів публічної влади щодо запобігання загрозам соціальної стабільності є налагодження такої організації процесу управління, яка би сприяла цілеспрямованому впливу на умови і чинники, що забезпечують економічну соціалізацію регіонів за рахунок перерозподілу ресурсів і створення виробничо-технічної та інноваційної основи їх соціально орієнтованого розвитку.

Майже три десятиліття тривали спроби розробити та затвердити на законодавчому

рівні Концепцію сталого розвитку України (табл. 1) [10].

Окрім того, є проєкти концепцій, котрі не дійшли до стадії проєкту закону. Серед них слід відзначити ще один «Проєкт Концепції переходу України до сталого розвитку», який був розроблений НАН України та направлений до Кабінету Міністрів України у 2012 р., та інші проєкти [2].

На державному рівні проводилась робота щодо формування сприятливих екологічних умов: затверджено Концепцію національної екологічної політики на період до 2020 р.; прийнято Стратегію національної екологічної політики на період до 2020 р. Розробка індикативних систем, зокрема показників забезпечення сталого розвитку, розпочалася приблизно у 2003 р. із запровадженням планування стратегій розвитку регіонів. Проте у зв'язку з інтеграцією України в Європейське співтовариство методологічне забезпечення зазнало суттєвих змін, які відбулись у 2015 р. Це пов'язано з прийняттям Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [5].

А тому для забезпечення сталого розвитку регіонів України головними визначено: вектори безпеки, стандартів, відповідальності і гордості, взаємної поваги і толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її культуру, науку, освіту та ін. [11]. Проте, як зазначає В. Лагно [2], незважаючи на отриманий досвід і тривалий період формування концепції сталого розвитку, Україна так і не прийняла концепцію, без якої неможливо розробляти стратегії і програми сталого розвитку регіонів. Своєю чергою це не дає змогу включати відповідні положення у стратегії і програми соціально-економічного розвитку [1, с. 10].

З метою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави, для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина Президентом України В. Зеленським було видано Указ № 722/2019 від 30.09.2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [6], яким підтримано проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25.09.2015 № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, що викладені у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна». Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року є орієнтирами для розроблення проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України [6].

Нині у Комітеті з питань економічного розвитку Верховної Ради України триває робота над Концепцією сталого розвитку України до 2030 року, яку необхідно не тільки розробити, а й втілити в політичний процес у рамках законодавчих і нормативних актів. Метою Концепції є впровадження нової правової соціально-екологічно-економічно збалансованої моделі розвитку країни, де найвищою цінністю є Людина, а головною рушійною силою розвитку – реалізація креативного потенціалу нації. Реалізація Концепції базується на таких принципах, як: людиноцентричність, інноваційність, збалансованість, відповідальність, безпека, інклюзивність, справедливість. Документ визначає базові засади, принципи та прогностичні щорічні показники розвитку країни, що забезпечать структурну модернізацію економіки, реальне покращення якості життя та зростання добробуту громадян. Він також презентує загальні положення, принципи та вимоги щодо державного управління сталим розвитком країни.

У Концепції під сталим розвитком України розуміється модель розвитку країни та регіонів, коли економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються необхідністю встановлення

Таблиця 1

Хронологія розгляду на законодавчому рівні проєктів Концепції сталого розвитку України [10]

№ п/п	Назва документа	Відмітка про виконання
1.	Проєкт Закону про Концепцію сталого розвитку України [8] (№ 3234 від 25.04.2001)	заслухано на засіданні Верховної Ради України 07.03.2002 р., не прийнято.
2.	Проєкт Закону про Концепцію переходу України до сталого розвитку(№ 3234-1 від 19.12.2001) [7]	заслухано на засіданні Верховної Ради України 07.03.2002 р., не прийнято.
3.	Проєкт Постанови про Концепцію переходу України до сталого розвитку [9] (№ 5749 від 02.07.2004)	питання розглянуто на засіданні Верховної Ради України, проєкт не підтримано (06.10.2005).

балансу між потребами теперішнього українського суспільства та захистом майбутніх поколінь, включаючи їх потребу у безпечному довкіллі. У документі описані механізми реалізації політики сталого розвитку України до 2030 року, а також завдання, які мають бути виконані для досягнення мети. Розробники документа прогнозують, що схвалення Концепції сприятиме визначенню на державному рівні базових принципів сталого розвитку країни на період до 2030 року; формуванню національного системного середовища сталого розвитку у регіонах, а також впровадженню принципів соціально-економічної збалансованості в усі політики держави.

Відповідно, постає питання акцентуації уваги у цій Концепції на питаннях сталого соціального розвитку регіонів, спрямованого на:

– перерозподіл інвестиційних ресурсів на розвиток високоефективних інвестиційних виробництв, що забезпечують конкурентоспроможність регіональної економіки;

– підтримку і стимулювання інноваційної діяльності в регіоні шляхом розвитку регіональної інноваційної інфраструктури, формування інноваційних кластерів, унормування податкових пільг і преференцій;

– розвиток галузей соціальної інфраструктури, що забезпечують формування високого рівня розвитку «людського капіталу»;

– бюджетне фінансування будівництва великих соціальних об'єктів, що забезпечують доступність суспільних благ для кожної людини;

– розвиток регіонального виробництва основних видів продуктів харчування з метою максимально можливого забезпечення населення продукцією місцевого виробництва;

– здійснення ефективної регіональної політики щодо регулювання процесу ввезення основних високоякісних продуктів харчування на територію регіону;

– проведення екологічних експертиз усіх виробничих проєктів, що реалізуються на території регіону.

Реалізація Концепції визначає також і необхідність проведення організаційних та інституційних перетворень у системі публічного управління соціальним складником регіональної політики сталого розвитку, зокрема:

1. Наділення інституційних органів, що входять у структуру виконавчої влади і відповідають за соціальний захист населення, основною функцією з моніторингу загроз соціальній стійкості і розробки заходів щодо їх попередження та ліквідації. У органу управління соціального захисту населення мають бути широкі повноваження у вирішенні проблем сталого соціального розвитку регіонів. Основними його завданнями мають бути: по-перше, моніторинг індикаторів сталого соціального розвитку регіонів; по-друге, рекомендації щодо підвищення сталого соціального розвитку регіонів за рахунок запобігання або ліквідації загроз; по-третє, оцінка ресурсних можливостей забезпечення сталого соціального розвитку регіонів.

2. Прийняття регіональних цільових програм, які регулюють процес забезпечення сталого соціального розвитку регіонів.

3. Формування стабілізаційного фонду, кошти якого можуть бути використані на запобігання і ліквідацію негативних проявів загроз соціальній стабільності (зокрема, на проведення незалежних екологічних експертиз спірних проєктів, які справляють неоднозначний вплив на стан навколишнього середовища території). Стабілізаційний фонд у регіоні має формуватися за рахунок податкових і неподаткових надходжень і витрачатися для забезпечення сталого розвитку економічної системи.

Висновки та пропозиції. Загалом, ефективне здійснення публічного управління соціальним складником регіональної політики сталого розвитку, як необхідної умови зміни парадигми економічного розвитку регіонів, зумовлює необхідність визначення перспектив соціального розвитку та розроблення стратегічних пріоритетів із виявлення та ефективного використання соціального потенціалу кожного регіону, підвищення економічної активності населення, створення робочих місць та сприятливого бізнес-середовища.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Боссель Х. Показатели устойчивого развития : теория, методика, практическое использование : отчет, представленный на рассмотрение Балатонской группы. Тюмень : Институт проблем освоения Севера СО РАН, 2001. 122 с.

2. Лагно В.Т. Державне управління сталим розвитком регіонів: теорія, методологія, практика : монографія. Донецьк : «ВІК», 2013. 397 с.

3. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» у 2015 р. від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

4. Поподько Г.И. Концепция управления социальной устойчивостью региональной системы экономической системы. *Фундаментальные исследования.* 2012. № 6-2. С. 511–515. URL: http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=30024.

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10.

6. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825.

7. Проєкт Закону про Концепцію переходу України до сталого розвитку від 19.12.2001 р. № 3234-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=11647.

8. Проєкт Закону про Концепцію сталого розвитку України від 25.01.2001 № 3234. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=3234. (дата звернення: 01.10.2017).

9. Проєкт Постанови про Концепцію переходу України до сталого розвитку від 02.07.2004 № 5749. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5749&skl=5.

10. Проєкти концепції сталого розвитку України: можливість їх вдосконалення та застосування : Аналітична записка. URL: http://old2.niss.gov.ua/articles/1566/.

11. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом європейської інтеграції» / А.С. Гальчинський та ін. Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. *Офіц. вид.* Київ : ІВЦ Держкомстату України. 2004. 413 с.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ У СФЕРІ ТУРИЗМУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ПОДАЛЬШОГО ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ

STATE REGULATION OF THE TRAINING SYSTEM OF PROFESSIONALS IN TOURISM SPHERE AND THE PROSPECTS OF THEIR FURTHER EMPLOYMENT

УДК 379.85
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-11

Леоненко Н.А.
к. екон. наук, докторант
Навчально-науково-виробничого центру
Національний університет цивільного захисту України

Якісна оцінка впливу туризму на світову економіку та щорічне зростання основних показників туристичної галузі сприяє створенню робочих місць та, як наслідок, добробуту населення. Уже зараз у туристичній галузі зайнятий кожен десятий працівник на планеті, але з огляду на темпи розвитку подорожі мають колосальний потенціал для можливостей працевлаштування. Робота в сфері туризму особливо допомагає жінкам, молоді та іншим групам громадян, які часто зазнають труднощів із працевлаштуванням. Беззаперечність ключового значення освіти у подальшому обґрунтованому розвитку будь-якої сфери господарства зумовило наш науковий інтерес до розгляду державного регулювання системи підготовки фахівців у сфері туризму та перспектив їх працевлаштування. У статті розглянуто систему підготовки фахівців у сфері туризму у ЗВО за галуззю знань 24 «Сфера обслуговування» та перелік професій з підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах за напрямом підготовки «Туризм, готельно-ресторанний бізнес». Проаналізовано станом на 2018/2019 навчальний рік кількість ЗВО та закладів професійно-технічної освіти, що здійснюють підготовку студентів за галуззю знань 24 «Сфера обслуговування» та напрямом підготовки «Туризм, готельно-ресторанний бізнес; кількість студентів, що вступили до коледжів, училищ, технікумів, університетів, академій, інститутів, та тих, що випущені за аналогічний період. Незважаючи на те, що останніми роками зросла кількість державних та приватних навчальних закладів, що займаються підготовкою кадрів для туристичної сфери, потреби туристичного ринку у фахівцях різної кваліфікації, за експертними оцінками, забезпечуються лише на 55%. Дефіцит кваліфікованих гідів-супровідників становить 70%. При цьому випускники туристичних спеціальностей не завжди можуть знайти роботу, яка б їх задовольняла. Також узагальнено основні проблеми освіти та зайнятості в українській туристичній сфері. На основі експертних розрахунків Київської школи економіки описано співвідношення кількості туристів і кількості необхідних для їхнього обслуговування в Україні робочих місць.

Ключові слова: *туризм, «сфера обслуговування», освіта, зайнятість, державне регулювання.*

Qualitative assessment of the impact of tourism on the world economy and the annual growth of the main indicators of the tourism industry contributes to job creation and as a consequence of the well-being of the population. Already, one in ten workers on the planet is already employed in the tourism industry, but given the pace of development, travel has tremendous potential for employment opportunities. Working in the tourism sector particularly helps women, young people and other groups of citizens who often find it difficult to employment. The indisputable key importance of education in the further substantiated development of any sector of the economy has led our scientific interest in considering the state regulation of the system of training specialists in the field of tourism and the prospects of their further employment. The article deals with the system of training specialists in tourism in higher school in the field of knowledge 24 "Service sphere" and a list of professions for training skilled workers in vocational schools in the direction of training "Tourism, hotel and restaurant business". Analysed as of 2018/2019 academic year, the number of HEIs and vocational education institutions providing training for students in the field of knowledge 24 "Service sphere" and the direction of training "Tourism, hotel and restaurant business"; the number of students enrolled in colleges, universities, academies, institutes, and who have graduated in the same period. Despite the fact that in recent years the number of public and private educational establishments engaged in training the tourism industry for the needs of the tourism market in specialists of different qualifications has increased, according to expert estimates, they are provided by only 55%. The shortage of qualified escort guides is 70%. In this case, graduates of tourist specialties can not always find work that would satisfy them. The main problems of education and employment in the Ukrainian tourism sphere are also summarized. On the basis of expert calculations of the Kiev School of Economics, the ratio of the number of tourists and the number of jobs required for their servicing in Ukraine is described.

Key words: *tourism, "service sphere", education, employment, state regulation.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Актуальність проблеми підготовки кадрів-фахівців для сфери туризму зумовлена соціокультурними, духовними, економічними змінами, що зробили істотний вплив на розвиток ринку туристичних та освітніх послуг в Україні. Вони характерні інтенсивним розвитком індустрії внутрішнього, в'їзного та виїзного туризму, що зумовлює потребу в підготовці кадрів масових професій для сфери туристського обслуговування. Натепер готельно-ресторанний та туристичний бізнес є одними зі сфер діяльності, що користуються популярністю як на вітчизняному ринку праці, так і на європейському та світовому. Щорічно велика кількість студентів

українських та європейських ЗВО отримують дипломи про вищу освіту з такому напряму. Попри це, попит на кваліфікованих фахівців у сфері готельно-ресторанного та туристичного бізнесу залишається досить високим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науково-методичній літературі питанням розвитку туристичної галузі присвячена велика кількість робіт. Найбільшою мірою представлені питання економіки туризму, стратегічного маркетингу, досліджуються гуманітарні, соціальні аспекти туризму, проблеми інтеграції туристично-екскурсійної діяльності в міжнародні програми тощо. Значний внесок у дослідження вищевказаних аспектів аналізу й організації туристичної індустрії зробили такі вчені, як: М. Біржаков, Н. Кабушкін, В. Квартальнов, В. Кифяк, О. Любіцева, М. Мальська, Д. Стеченко та інші.

Аналіз наукових джерел щодо державного регулювання економіко-господарської діяльності, в тому числі й у сфері туризму, свідчить про вагомі наукові напрацювання В. Бакуменка, Л. Давиденко, А. Дєгтяра, С. Домбровської, О. Крюкова, М. Латиніна, С. Майстро, В. Мороза, І. Парубчака, В. Шведун та інших учених.

Теоретичні основи туристської освіти і практика підготовки туристських кадрів показані у наукових працях В. Горського, І. Зоріна, Е. Ільїної, В. Квартальнова, Н. Коніщевої, Ю. Константинова, А. Остапець-Свєшнікова, Д. Смирнова, В. Ткача, Н. Фоменка, В. Чепика.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання державного регулювання системи підготовки фахівців у сфері туризму потребують подальшого ґрунтовного вивчення та детального аналізу. Розширення сфери освітніх послуг, які враховують реальний попит на ринку праці, перспективність підготовки кадрів масових професій для сфери обслуговування, в тому числі в сфері туризму, потреба науково-методичного забезпечення процесів навчання зумовили необхідність подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

Мета статті полягає в аналізі державного регулювання системи підготовки фахівців у сфері туризму та розгляді перспектив їх подальшого працевлаштування.

Виклад основного матеріалу. Всесвітня туристська організація (ВТО) та міжнародні конференції з туризму (1991–2002 рр.) неодноразово наголошували, що постійне вдосконалення компетентності представників туристської діяльності та професійна підготовка необхідні не лише вузьким спеціалістам готельно-туристського комплексу, але й суспільству загалом. Подорожі стали невід'ємною частиною повноцінного життя людини, а можливість вільно переміщатися по планеті – невід'ємним правом, яким користується все більше людей по всьому світу. Але подорожі не тільки якісно покращують життя людей, а й благотворно впливають на економіку.

Туризм охоплює величезну сферу готельно-ресторанного сервісу, авіаційного та інших видів транспорту, соціальну і культурну сфери (музеї, театри та ін.). Його розвиток, як професійної сфери діяльності, зумовлений економічними і соціокультурними змінами, що впливають і на стан ринку праці, і на систему освіти в Україні. Він є важливою частиною національної системи організації дозвілля та оздоровлення населення, дає широкі можливості для організації процесів фізичного і морального виховання молоді. Разом із тим туризм як засіб формування міжнародного економічного і культурного простору необхідно розглядати в нерозривному зв'язку з освітою, екологією, цінностями культури і культурно-історичної спадщини, його роллю у формуванні суспільної свідомості і поведінки людей. Туризм створює робочі місця, стимулює експорт і покращує життя мільйонів людей.

Нині у відповідь на потреби туристичного ринку і ринку праці бурхливо розвивається система професійної туристської освіти. Однак вона представлена обмеженим числом профілів, напрямів та спеціальностей підготовки кадрів і не досить розвиненою професійно-кваліфікаційною структурою.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» за галуззю знань 24 «Сфера обслуговування» відбувається підготовка фахівців зі спеціальностей 241 «Готельно-ресторанна справа» та 242 «Туризм» [1].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2007 р. № 1117 «Про затвердження Державного переліку професій з підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах» у Розділі 55 «Діяльність готелів та ресторанів» за Національним класифікатором України «Класифікація видів економічної діяльності» відбувається підготовка за професіями: група 55.1 – Діяльність готелів (адміністратор, старший адміністратор, покоївка, портьє, черговий по поверху готелю, кемпінгу, пансіонату та ін.); Діяльність: ресторанів (група 55.3), барів (55.4), їдалень та послуг з постачання готової їжі (група 55.5.) – бармен, офіціант, буфетник, майстер ресторанного обслугову-

вання, готувач напоїв, готувач молочних коктейлів, майстер ресторанного обслуговування водного транспорту, бармен судновий, буфетник судновий, кухар судновий тощо [2].

Станом на 2019 рік в Україні діяло 652 ЗВО [3], з них підготовкою фахівців за галуззю знань 024 «Сфера обслуговування» займаються 137 ЗВО [4] та 172 заклади професійно-технічної освіти за напрямом підготовки «Туризм, готельно-ресторанний бізнес» [5].

За даними Держстату України, станом на 2018/2019 навчальний рік до коледжів, училищ, технікумів усього вступили 35101 студент, випущено – 47741 фахівець; до університетів, академій, інститутів вступило 242487 студентів, випущено – 171150 фахівців.

Підготовка фахівців на початок 2018/2019 року навчального року за напрямком підготовки «Сфера обслуговування» виглядає таким чином: до коледжів, училищ, технікумів вступило 690 студентів, випущено за аналогічний період 1314 фахівців (без урахування осіб, що подовжують навчання з метою здобуття більш високого освітньо-кваліфікаційного рівня); до університетів, академій, інститутів вступило 6163 студентів, випущено за аналогічний період 4877 фахівців [3].

Отже, від загальної кількості студентів, що вступили до коледжів, училищ, технікумів, студенти, що навчаються за напрямом підготовки «Сфера обслуговування», становлять 2,4%; до університетів, академій, інститутів – 2,5%. Від загальної кількості фахівців, що випущено з коледжів, училищ, технікумів, – 2,75% , з університетів, академій, інститутів – 2,84%.

Студенти та навчальні заклади зорієнтовані на вищу освіту як більш престижну, а на туристичному ринку 80% працівників обслуговуючого персоналу виконують обов'язки на рівні середньої ланки. У результаті випускники з дипломами спеціалістів та магістрів, маючи завищену самооцінку, претендують на високу заробітну плату, але не володіють знаннями та навичками, що потрібні керівництву туристичних підприємств. Як свідчить практика, їхня робота не відповідає сучасним стандартам якості послуг та правилам етики обслуговування клієнтів [6].

Натепер український туризм не тягне на статус провідного національного роботодавця. У 2017 році в галузі було 228 тис. робочих місць, або 1,4% від загальної зайнятості, і, за оцінками фахівців, у 2018 році цей показник виріс на 6,6%, до 243 тис. робочих місць (1,4% від загальної зайнятості). Прогноз зростання на наступні 10 років знову-таки незначний – на 14%, до 278 тис. робочих місць.

Такий низький темп розвитку галузі навіть у десятирічній перспективі зумовлений насамперед мізерним обсягом інвестицій у цьому секторі. Інвестиції в сфері туризму і подорожей у 2017 році становили 7,9 млрд грн, або 1,9% від загального обсягу інвестицій. Прогноз зростання вкладень – на 5% у рік до 2028 року [7]. Для порівняння в Іспанії 14% населення зайнято в сфері туризму, в США та Хорватії індустрія туризму створює 10% робочих місць, у Німеччині – 6,8%.

Відповідно до звіту UNWTO Україну в 2017 році відвідали 14,23 млн туристів. Це більше за кількість туристів у Сінгапурі, Данії, Ісландії, Чехії, Швейцарії, Норвегії, Австралії, Швеції, Новій Зеландії та ще безлічі інших країн, які відомі давньою історією, унікальними пам'ятками та красивою природою [8].

За словами екс-Міністра економічного розвитку і торгівлі України Павло Шеремета в Запоріжжі на Туристичному бізнес-форумі–2017, 26 туристів, що відвідують Україну, створюють 1 робоче місце за розрахунками експертів Київської школи економіки. При цьому він зазначив, що співвідношення кількості туристів і кількості створюваних для їх обслуговування в Україні робочих місць на сьогодні таке насамперед тому, що люди не готові платити великі суми за ті послуги, які пропонуються, але може змінитися «на краще» у разі появи на туристичному ринку по-справжньому цікавих пропозицій, за які мандрівники готові будуть платити великі гроші [9].

Спираючись на вищевказаний підхід та офіційні дані звіту Всесвітньої туристської організації (UNWTO), можна зробити висновки, що тільки на території України теоретично можуть бути працевлаштовані 547308 осіб, що майже в два рази перевищує наявний рівень зайнятості у сфері послуг, навіть не враховуючи показники внутрішнього туризму та наявний попит на фахівців у сфері обслуговування з інших іноземних країн.

На наш погляд, основними проблемами освіти та зайнятості в українській туристичній сфері є: низький престиж професій у туризмі (особливо робочих), недосконалі освітні програми та невідповідні сучасному світовому досвіду методики, недостатня майстерна професійність викладацьких кадрів, перевага теоретичних знань над практикою, дисонанс між галуззю освіти та розумінням вектора розвитку туристичної індустрії, а саме між державою, профільними департаментами, закладами освіти, туристичним бізнесом та суспільством, відсутність чіткої стратегії розвитку туристичної сфери України.

Всесвітня рада з туризму та подорожей (WTTC) у своїй щорічній доповіді дала якісну оцінку впливу туризму на світову еконо-

міку і зайнятість у 185 країнах і 25 регіонах. Дослідження показує, що на цей сектор припадало 10,4% світового ВВП і 319 млн робочих місць, або 10% від загальної зайнятості в 2018 році. Велика частина витрат мандрівників припадала на ринок дозвілля, який становив 78,5% від загального обсягу порівняно з 21,5% на ділові витрати. На сектор туризму припадало 6,5% від загального обсягу світового експорту і 27,2% від загального обсягу світового експорту послуг [10].

Внутрішній туризм, який становив 71,2% усіх витрат індустрії в 2018 році, показав найсильніше зростання в країнах, що розвиваються. Триваюче збільшення представників середнього класу і стійке зростання глобальних споживчих витрат знову дали змогу сектору подорожей і туризму рости зі швидкістю 3,9% на рік, що перевищує темпи зростання світової економіки восьмий рік поспіль.

США, Китай, Японія, Німеччина і Великобританія стали головними гравцями індустрії туризму: в сукупності вони дають 47% світового ВВП подорожей і туризму. Інтенсивна конкуренція між авіакомпаніями призводить до цінової війни, яка грає на руку мандрівникам, позаяк квитки стають дешевшими, а польоти навіть на далекі відстані доступнішими.

Туризм стає найважливішим двигуном економічного розвитку африканського континенту. В Африці завдяки цій індустрії в найближчі десять років буде створено 32,9 млн робочих місць, за даними WTTC. У 2018 році в секторі працювало близько 24,3 млн співробітників, що становить 6,7% від загальної зайнятості на континенті за аналізований період. WTTC також вказує, що в 2019 році Африка приверне 81,3 млн туристів (показник минулого року становив 67 млн осіб).

Ефіопія, Еквадор, Сент-Кітс і Невіс, Єгипет і Туреччина стали країнами-лідерами зі зростання індустрії подорожей і туризму в 2018 році. Це зростання, своєю чергою, сприяло створенню додаткових робочих місць.

Висновки. Привабливий імідж України на міжнародній арені має створювати нова генерація кваліфікованих кадрів індустрії туризму, що примножать традиції української гостинності та забезпечать високий рівень обслуговування вітчизняних та іноземних туристів, який буде відповідати сучасним стандартам якості послуг. Це зумовлює суттєве зростання професійних вимог до кадрового забезпечення галузей туристичної індустрії, починаючи з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покладено повноваження з вирішення питань у сфері державного управління туризмом та курортами, закінчуючи підготовкою менеджерів, екскурсоводів, гідів-перекладачів та інших фахівців сфери послуг. Туристичний бізнес потребує від фахівців ґрунтовних знань та практичних навичок роботи на туристичних підприємствах, у готельному господарстві, мережах транспортних закладів, організаціях сфер розваг, страхування, торгівлі, громадського харчування та обслуговування. Фахівцям потрібно постійно досягати гармонії між глибокими теоретичними знаннями та досконалою практичною підготовкою. Лише високий рівень підготовки спеціалістів може забезпечити належну конкурентоспроможність українського туристичного продукту на вітчизняному та міжнародному ринках туристичних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти». URL: http://vnz.org.ua/zakonodavstvo/101-perelik-galuzej-znan-i-spetsialnostej.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2007 р. № 1117 «Про затвердження Державного переліку професій з підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2007-%D0%BF.

3. Вища освіта в Україні у 2018 році. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/vysh_osvita/arch_vysh_osvita.htm.

4. Вища освіта. URL: https://ru.osvita.ua/vnz/guide/search-17-0-0-70-125.html.

5. Освіта в Україні. URL: https://www.education.ua/colleges/?page=1&directions=472.

6. Коніщева Н.Й. Удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів сфери туризму та курортів. *Вісник: ДІТБ.* 2011. № 15. С. 158–167.

7. Destination-Ukraine: сколько Украина может зарабатывать на туризме. URL: https://delo.ua/econonomyandpoliticsinukraine/destination-ukraine-skolko-ukraina-mozhet-zarab-355991/.

8. Економічний механізм державного регулювання туристичної сфери України / Н.А. Леоненко. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету. 2019. № 1. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua.

9. Розвиток туризму в Україні дасть більше робочих місць ніж підприємства. URL: https://www.kalush-travel.com/rozvytok-turyzmu-v-ukrayini-dast-bilshe-robochyh-mists-nizh-prompidpryyemstva-sheremeta/.

10. Индустрия туризма в 2018 году: основные цифры. URL: https://rusunion.com/industriya-turizma-v-2018-godu-osnovnye-cifry/.

РЕІНЖИНІРИНГ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

GOVERNMENT PROCESSES REENGINEERING AND THEIR IMPACT ON DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-12

Логвінов В.Г.
к. екон. наук,
доцент кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
Національна академія державного управління при Президентові України
Медведь А.В.
аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
Національна академія державного управління при Президентові України

У цій статті на підставі проведеного аналізу літератури щодо трансформаційних процесів, які відбуваються в державному секторі під впливом змін, викликаних широкомасштабним упровадженням цифрових технологій в усі сфери життєдіяльності людей та галузі економіки, у тому числі і в діяльність органів публічної влади, розглянуто основні кроки застосування одного з інструментів, без якого неможливо провести трансформаційні зміни, а саме реінжинірингу. Вказується на можливість застосування основних методичних підходів реінжинірингу до урядових процесів (Government Process Reengineering – GPR), для реінжинірингу адміністративних процесів (РАП) у вітчизняному державному секторі України, економіка якої перебуває на стадії розвитку і змін. Особливий акцент зроблено на розгляді послідовних кроків реінжинірингу урядових процесів, серед яких виділено такі як: ідентифікація та визначення проблеми; формування бачення та завдань реінжинірингу; дослідження процесу та документування; аналіз процесу; реінжиніринг та розробка майбутніх процесів; впровадження, підтримка та легалізація процесів. Зроблено їх деталізований опис та наведена загальна структура реінжинірингу адміністративних процесів, до якої входять такі елементи, як: поштовх до змін; картографування (документування) АП; редизайн (перепроєктування) АП; реінструментація; реорганізація. Управління змінами виокремлено як найскладніший елемент реінжинірингу, який потребує від керівництва роз'яснювальної роботи з персоналом стосовно позитивних впливів цифрової трансформації на подальшу роботу; визначено ключові точки впливу реінжинірингу на цифрову трансформацію публічного управління. Зроблено висновок стосовно того, що застосування реінжинірингу як урядових, так і адміністративних процесів призводить до радикальних перетворень у діяльності органів публічної влади завдяки ліквідації зайвих і неефективних процесів та проведення організаційних змін.

Ключові слова: *адміністративний процес, бізнес-процес, реінжиніринг, урядовий процес, цифровізація, цифрова трансформація.*

In this paper, based on the analysis of the literature on the transformation processes occurring in the public sector under the influence of changes caused by large-scale introduction of digital technologies in all spheres of human activity and the economy, including the activities of public authorities, the basic steps of application from tools without which it is impossible to make transformational changes, namely, reengineering. It points to the possibility of applying the main methodological approaches of government process reengineering (GPR), for the reengineering of administrative processes (RAP) in the domestic public sector of Ukraine, whose economy is under development and change. Particular emphasis is placed on considering the sequential steps of reengineering government processes, among which are the following: identification of the problem; forming of vision and tasks of reengineering; process research and documentation; process analysis; reengineering and development of future processes; implementation, support and legalization of processes; their detailed description is given and a general structure of administrative process reengineering is presented, which includes such elements as: impulse for change; AP mapping (documentation); redesign (redesign) of the AP; re-instrumentation; reorganization. Change management is highlighted as the most complex element of reengineering that requires management to educate staff on the positive effects of digital transformation on their future work; identified key points of the impact of reengineering on the digital transformation of public administration. It is concluded that the use of reengineering as governmental and administrative processes leads to radical changes in the activities of public authorities due to the elimination of unnecessary and inefficient processes and organizational change.

Key words: *administrative process, business process, reengineering, digital transformation, government process, digitalization.*

Постановка проблеми. Трансформація державного управління в систему органів публічної влади, побудованої на використанні інформації, цифрових даних націлена на те, щоб забезпечити кращі соціальні та економічні результати для громадян, підвищити конкурентоспроможність країни шляхом створення керованого даними державного сектору, який використовує потенціал цифрових даних під час прийняття рішень, надання послуг та розробки політики.

Мета такої трансформації – створити середовище, де завдяки зростанню доступності даних уряду нові можливості для досліджень, інновацій, прозорості та більшої ефективності надаються та реалізуються урядом, бізнесом та громадянами.

Проблеми, що перешкоджають такій трансформації, лежать у двох площинах – технологічній і управлінській. Перша зумовлена відсутністю інформаційних ресурсів в електронній (цифровій) формі та цифрової інфраструктури, друга – недосконалими та застарілими адміністративно-управлінськими процесами, побудованими на використанні аналогових (паперових) даних та методах прийняття рішень.

Якщо перша, технологічна, проблема залежить від наявності технічних можливо-

стей та фінансових ресурсів, то друга, управлінська, – від прагнення керівництва вищої ланки щодо кардинального переосмислення та перебудови (реінжинірингу) адміністративно-управлінських процесів, які лежать в основі діяльності органів публічної влади і забезпечують їх ефективність.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Таким чином, усунення зазначених проблем можливе лише шляхом внесення суттєвих змін як у процеси роботи з даними та інформацією, так і в процеси адміністративно-управлінської діяльності, забезпечивши цим самим використання та обмін даними таким чином, щоб підтримувати найвищий рівень довіри населення та спрямувати діяльність органів публічної влади в русло раціональності та ефективності.

Наявні знання реінжинірингу в основному випливають з досвіду його застосування в організаціях приватного сектору, бізнес-процеси яких принципово відрізняються від адміністративно-управлінських процесів державних установ. Саме тому на етапі цифрової трансформації України використання досвіду щодо реінжинірингу урядових процесів (GPR) під час проведення реінжинірингу адміністративних процесів (РАП) у державному секторі, адміністративні процеси якого за своїм змістом та суттю є тотожними урядовим процесам, має як наукове, так і практичне значення.

Підтвердженням схожості понять «урядовий процес» і «адміністративний процес» є декілька визначень, отриманих із зарубіжних джерел. Так, зокрема, в словнику Law Insider урядовий процес (Process of Government or Government Process) означає механізми та процедури, *за допомогою яких* законодавча та виконавча гілки влади приймають рішення та здійснюють діяльність, що призводить до прийняття рішень [13]. У довіднику Government Process Re-engineering урядовий процес (Government Process) визначається як будь-який набір здійснюваної урядом діяльності, яка: а) ініційована подією (наприклад, запитом щодо надання послуги); б) перетворює інформацію; в) має виходи (наприклад, надання послуги) [15].

Більш конкретне визначення терміна “Government process” дається в пошуковому словнику IGI Global, в якому під ним розуміється послідовність здійснюваних у межах своїх повноважень кроків, націлених на досягнення певної мети. Задіяні в цьому процесі суб’єкти можуть належати або до адміністративного персоналу, або до юридичних осіб, або до громадян [14].

Виходячи з того, що як реінжиніринг урядових процесів, так і реінжиніринг адміністративних процесів як методи являють собою комплекс заходів з фундаментального переосмислення і перепроєктування процесів, здійснюваних з метою поліпшення загальних показників ефективності організації, застосування такого методу в процесах реінжинірингу АП та подальшої цифрової трансформації дасть змогу повністю перебудувати наявні процеси та націлити їх на максимальне задоволення потреб суспільства.

Оскільки GPR орієнтований на громадян, він перетворює традиційні відносини між суспільством та владою на партнерські взаємини, в яких обидві сторони зацікавлені в трансформації державного сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поруч з цілою низкою досліджень як зарубіжних [10; 12; 16;18], так і вітчизняних авторів з реінжинірингу бізнес-процесів приватного сектору [1; 2; 5; 8; 9] та в державних органах [6; 7] значно збільшилась кількість літератури стосовно реінжинірингу урядових процесів (Government Process Reengineering – GPR).

Розглядаючи реінжиніринг бізнес-процесів приватного сектору, автори більшості цих публікацій схиляються до думки, що основні його підходи можуть бути застосовані для проведення реінжинірингу урядових процесів (GPR), який певною мірою може бути співвіднесений із застосовуваним у вітчизняній практиці реінжинірингом адміністративних процесів (РАП).

Мета статті – досягнення спільного розуміння того, що реінжиніринг адміністративних процесів є невід’ємним складником цифрової трансформації та окреслення основних кроків його застосування, виокремивши найбільші чуттєві точки впливу на цифрову трансформацію публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Не вдаючись у детальний розгляд визначень різними авторами таких понять, як «оцифровування», «цифровізація» та «цифрова трансформація», зупинимось лише на загальному розумінні їх змісту.

Процес використання оцифрованої (переведеної з аналогової, документованої в цифрову форму) інформації для спрощення та ефективнішої роботи називається цифровізацією і не є зміною способів управління або створення нових моделей управління, а являє собою «процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави» [4].

У міру розвитку цифрових технологій та цифрової культури люди почали генерувати ідеї щодо використання цифрових технологій по-новому, а не просто робити старі речі

швидше, що і стало поштовхом до формування ідеї цифрової трансформації, під якою будемо розуміти процес використання цифрових технологій для створення нових або модифікації наявних адміністративних та управлінських процесів, а також культури та досвіду як користувачів, так і фахівців, орієнтованих на зміни у публічному управлінні.

Інакше кажучи, це перепроєктування діяльності, організаційної структури та культури на основі переосмислення цільових настанов (стратегій) функціонування органів публічної влади в епоху цифрових процесів (оцифровування, цифровізації) [21].

З огляду на те, що цифрова трансформація змінює спосіб управління, а здебільшого створює абсолютно новий адміністративний процес очевидною є необхідність перегляду органами публічної влади всього того, що вона робить, переосмислити та переглянути наявні як внутрішні, так і зовнішні процеси, починаючи від взаємодії між підрозділами та працівниками всередині організації до зовнішніх взаємодій з користувачами та організаціями.

Викладене дає підставу для твердження, що цифрова трансформація, з одного боку, дає поштовх для перепроєктування (реінжинірингу) наявних процесів, а з іншого – вказує на те, що найбільша її ефективність може бути досягнута лише за умови реінжинірингу процесів, а не тільки їх простої цифровізації, яка лише може завдати шкоди.

З цього приводу у своїй роботі “Reengineering Work: Don’t Automate, Obliterate” (Реінжиніринг: не автоматизуйте, знищуйте) Майкл Хаммер зазначив, що: «Замість обрамлення наявних процесів кремнієм і програмним забезпеченням необхідно знищити їх і почати заново» [17].

Як показав час, лише ІТ-спроможність не може призвести до кардинального покращення функціонування органів публічної влади. Це випливає з того, що значна частина адміністративних та управлінських процесів за своєї незмінності була неефективною та застарілою, позаяк більшість з них потребувала значних витрат часу та людських ресурсів. Здебільшого процеси визначалися з урахуванням відповідності прийнятим положенням, нормам, а не покращеного обслуговування громадян. Застосування реінжинірингу урядових процесів (Government Process Reengineering – GPR) та перепроєктування процесів дає змогу використовувати переваги ІТ, а не просто тиражувати наявні процеси.

Органи публічної влади в країнах з розвиненою економікою та країн, що розвиваються, відчуваючи виклики стосовно зростаючих вимог до якості послуг, прозорості та підзвітності системи управління та покращення взаємодії з владою, поруч із впровадженням ІКТ здійснили більш радикальні кроки щодо підвищення ефективності своєї роботи та вирішення всіх вищезазначених вимог шляхом проведення радикальної трансформації організаційної моделі та урядових (адміністративних) процесів [10]. Вони сприйняли і застосували практику РБП для проведення GPR як інструмента перетворення державного сектору, базованого на традиційній ієрархічно-бюрократичній моделі, на орієнтовану на споживача горизонтальну/процесну модель публічного управління [10; 20].

На рис. 1 відображена послідовність кроків проведення реінжинірингу урядових процесів – GPR, що за своєю суттю можна визначити як реінжиніринг адміністративних процесів (РАП).

Першим кроком у цьому процесі є ідентифікація та постановка проблеми в поточному сценарії процесу. Далі йде визначення бачення та завдань. Перш ніж розпочати реінжині-

Рис. 1. Послідовність кроків проведення реінжинірингу GP (АП)

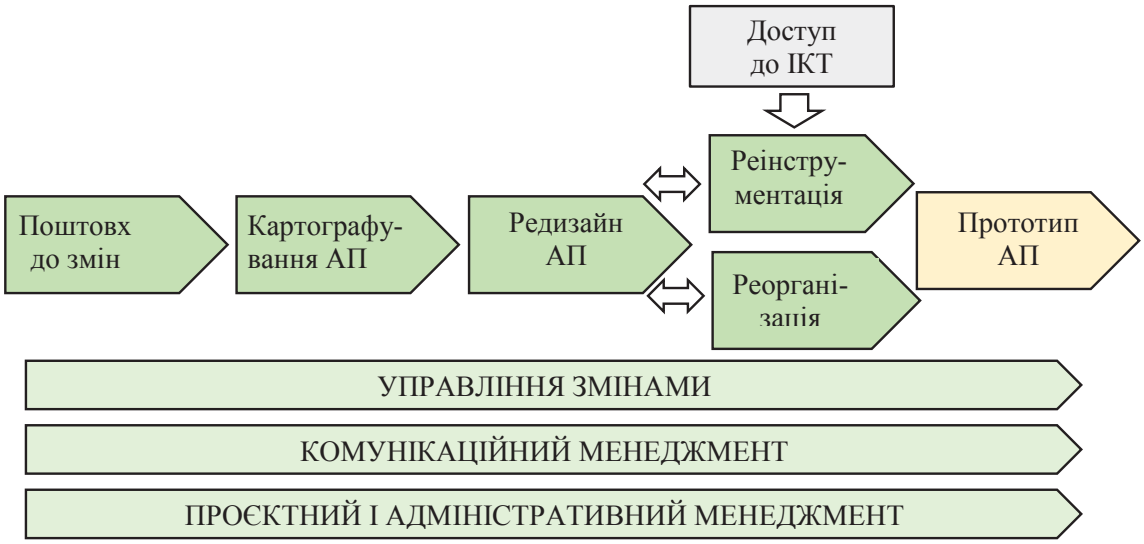


Рис. 2. Загальний вигляд структури реінжинірингу АП, складений на підставі [11]

ринг процесів, наявні процеси слід вивчити та задокументувати. Під час цієї фази також збираються дані з різних процесів, щоб краще зрозуміти процеси та отримати базові показники.

Документовані таким чином процеси аналізуються за допомогою різних інструментів та методологій для виявлення можливостей удосконалення. Визначені таким чином нові процеси реалізуються здебільшого за підтримки ІТ.

Деталізований опис таких кроків та загальна структура реінжинірингу наводиться на схемі, зображеній на рис. 2.

Поштовх до змін. Оскільки реінжиніринг GP (АП) передбачає радикальні зміни, вкрай важливо визначити переконливу причину для здійснення такої ініціативи. Причина дає основу для діяльності з управління змінами, коли персонал має бути налаштований на застосування в своїй діяльності нових технологій і всі зацікавлені сторони мусять мати необхідні аргументи щодо цих змін.

Картографування АП – це процес документування різних аспектів GP (АП) з наміром виробити правильне розуміння того, як усе відбувається «насправді» в цей момент.

Картографування поточних АП дає розуміння та відображення поточної ситуації, допомагає визначити неефективні процеси та вузькі місця, встановити причини, що стоять за цими проблемами. Основними результатами цієї фази є: карта поточних процесів; показники витрат, часу та якості; і правила, що регулюють обробку події, яка ініціює процес.

Редизайн (перепроєктування) АП. Важливо розуміти, що ця фаза рухає технологічне рішення, яке задовольнить потреби перероблених процесів. Крім того, перероблені процеси формують структуру організації та визначають законодавчі зміни, необхідні для підтримки нових процесів.

Редизайн можна здійснити, переглянувши такі елементи, визначені під час аналізу поточних процесів, як: надмірність; дублювання; неефективність; вузькі місця; непотрібні дії, процедури; діяльність без доданої вартості.

Загальною метою реінструментації є виявлення технологічних рішень, які задовольнять вимоги перероблених процесів. Слід підкреслити, що вимоги керують технологічними рішеннями, а не навпаки. Технологія є головним фактором, що сприяє реалізації ініціатив РАП, оскільки впроваджує нові способи організації діяльності та порушує поточний спосіб обробки тригерів.

Реорганізація. Основними завданнями на цій фазі є узгодження структури організації, нових посадових інструкцій, систем управління ефективністю та законодавства з переробленими процесами.

Результати реорганізації включають нову організаційну структуру, законодавчі зміни, план та стратегію навчання, нові посадові інструкції, нові структури винагород та вимоги до факторів виробництва.

Реінструментація та реорганізація дають змогу створити дорожню карту для досягнення певного бачення нового процесу. Цей прототип нових процесів включає конкретні, вимірювані, досяжні, відповідні та обмежені часом проєкти та інструменти моніторингу та оцінки цих СМАРТ-проєктів.

Управління змінами, мабуть, – найскладніший аспект GPR, який потребує не тільки

інформування людей щодо необхідності змін та отриманих переваг, а і їх переконання стосовно позитивних впливів цих змін на їхню подальшу роботу.

На практиці застосовуються різні моделі реінжинірингу, який має свої впливи і приводить до змін в організаціях, проте ключовими точками впливу реінжинірингу на цифрову трансформацію публічного управління слід вважати:

– бачення кінцевого результату чітко визначено дорожньою картою, яка відображає курс, який потрібно пройти;

– в ініціативах реінжинірингу АУП є вагомий привід, спрямований на усунення згубних наслідків бездіяльності;

– наявність прихильності керівництва на верхніх рівнях та міцної коаліції з впливовими лідерами, які могли би слугувати прикладом та сприяти змінам усередині організації;

– виокремлення вузьких місць, усунення яких принесе швидкі позитивні результати і стане основою створення імпульсу прогресивних змін;

– підтримка постійної комунікації з персоналом та ключовими зацікавленими сторонами (наприклад, профспілками), що націлена на вирішення проблем;

– інституціоналізація підтримки змін включена у всі організаційні процеси.

Незважаючи на те, що експерти мають уявлення щодо потенційного кінцевого результату цифрової трансформації, лише в окремих випадках вони можуть окреслити вигляд цифрово трансформованого органу публічної влади. Це свідчить про те, що цифрова трансформація, на відміну від попередньо розроблених проєктів електронного урядування з їх початком і кінцевою датою, вимірюваним та визначеним кінцевим результатом, а також з фіксованим бюджетом, є безперервним процесом, який потребує постійного реагування на всі фактори впливу.

Висновки. Зарубіжна практика та численні як зарубіжні, так і вітчизняні дослідження вказують на те, що цифрова трансформація публічного управління зумовлена тим, що вся діяльність у державному секторі сильно забюрократизована, здійснюється із застосуванням застарілих технологій, через що Україна продовжує відставати від інновацій, які стрімко розвивалися в часі. Усунення цих перешкод потребує поєднання значних зусиль керівників державних органів, науковців, практиків, експертного середовища і, що головне, бажання влади до здійснення реформ та використання на цьому шляху реінжинірингу та цифрових технологій.

Позаяк цифрова трансформація органів публічної влади передбачає використання ІТ і робить можливим реалізацію досі складних організаційних цілей або стратегій, вона сприятиме усуненню цих перешкод, впливаючи на інституціональні структури – політику, закони, правила; структури управління – процеси прийняття рішень та взаємодію із зацікавленими сторонами, особливо з громадянами та бізнесом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Виноградова О.В. Реінжиніринг бізнес-процесів у сучасному менеджменті : монографія. Донецьк : ДонГУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2015. 195 с.

2. Гвоздь М.Я. Ключова роль інформаційних технологій під час реінжинірингу бізнес-процесів. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/29907/1/26_202-206.pdf.

3. Гончарова М.Л. Теоретичні засади реінжинірингу бізнес-процесів / М.Л. Гончарова, О.А. Розкошна. *Економічні науки*. № 5. 2009. С. 45–47.

4. Куйбіда В.С. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату / Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. *Вісн. НАДУ. Серія «Державне управління».* 2018. № 1. С. 5–11.

5. Мехович С.А. Формирование региональных межотраслевых связей на основе концепции технологического реинжиниринга : монография. Харків : «Щедра садиба плюс». 2013. С. 352.

6. Можливі принципи й орієнтовні правила проведення адміністративного реінжинірингу. URL: http://library.if.ua/book/44/3048.html.

7. Пархоменко-Куцевіл О.І. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 36. С. 20–26.

8. Польшаков В.І. Реінжиніринг бізнес-процесів : монографія / Польшаков В.І., Данченко О.Б., Польшаков І.В. Київ : Університет економіки та права «КРОК», 2011. 240 с.

9. Розкошна О.А., Гончарова М.Л. Еволюція реінжинірингу бізнес-процесів. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/50427/1/Rozkoshna_Evoliutsiia_reinzhyrinhu.pdf.

10. Andersen K.V. Reengineering public sector organisations using information technology. 2006. URL: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1016/S0732-1317(06)15027-7/full/html.

11. Anthony Ming, Omer Awan and Naveed Somani. e-Governance in Small States. URL: https://sscoe.thecommonwealth.org/wpcontent/uploads/2018/11/eGovernanceinSmallStates.pdf.

12. Debela T. & Hagos A. Towards a results-based performance management: practices and challenges in the Ethiopian public sector. 2012. URL: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/8833.

13. Definition of Process of government. Law Insider. Dictionary. URL: https://www.lawinsider.com/dictionary/process-of-government.

14. Dictionary Search. IGI Global. Disseminator of Knowledge. URL: https://www.igi-global.com/dictionary/enhancing-accessibility-government-processes/8728.

15. Government Process Re-engineering. Handbook. URL: https://meity.gov.in/writereaddata/files/GPRH170512.pdf.

16. Gulledge T, & Sommer R. Business process management: public sector implications. *Business Process Management Journal*, 2002. Vol. 8. Pp. 364–376. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/3c8c/ab4a842eeb6b98955fb72ed5f450f51afd94.pdf.

17. Hammer M. Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate. URL: https://hbr.org/1990/07/reengineering-work-dont-automate-obliterate.

18. Hesson M. Business process reengineering in UAE public sector: a naturalization and residency case study. 2007. URL: https://www.researchgate.net/publication/231676398_Business_process_reengineering_in_UAE_public_sector_A_naturalization_and_residency_case_study.

19. Reorganization of government back-offices for better electronic public services – European good practices (back-office reorganization). URL: https://www.researchgate.net/publication/308874245_Reorganisation_of_Government_Back_Offices_for_Better_Electronic_Public_Services_European_Good_Practices_Back-office_reorganisation_Final_Report_to_the_European_Commission_.

20. Thong J., Yap C., & Seah K. Business process reengineering in the public sector: the case of the housing development board in Singapore. 2000, *Journal of Management Information Systems*. Vol. 17, pp. 245–270. URL: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07421222.2000. 11045634.

21. What is digital transformation? URL: https://enterprisersproject.com/what-is-digital-transformation.

ОСНОВНІ ВИМОГИ ТА ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ЦИФРОВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

THE MAIN REQUIREMENTS AND PRINCIPLES OF DIGITAL INFRASTRUCTURE FORMATION OF EMERGENCY MEDICAL SERVICES

УДК 351.77:614.2:004
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-13

Малонога С.О.
начальник єдиної оперативно-диспетчерської служби екстреної медичної допомоги і медицини катастроф
КП «Одеський обласний центр екстреної медичної допомоги і медицини катастроф»

У статті розглядаються питання, пов'язані зі створенням цифрових інфраструктурних компонент екстреної медичної допомоги (ЕМД), що виконують низку інфраструктурних функцій і є складовою частиною системи охорони здоров'я та можуть реалізовуватися як у розподіленій, так і централізованій її архітектурі. Розкрито переваги цифрової інфраструктури в процесах надання екстреної медичної допомоги в частині: підвищення доступності електронних способів взаємодії всіх служб екстреної медицини та медицини катастроф, підрозділів служб охорони громадського порядку, надзвичайних ситуацій, органів державної влади, організацій та громадян; зменшення часу, який витрачається громадянами на запит про допомогу та її отримання, а також на інформаційну взаємодію структурних компонент ЕМД; зниження витрат у системі надання медичної допомоги та місцевих бюджетах за рахунок виконання низки функцій в електронному вигляді; створення єдиної технологічної платформи для оперативного захищеного інформаційного обміну між усіма учасниками процесів, пов'язаних безпосередньо або побічно з наданням екстреної медичної допомоги. Розглянуто особливості трансформації європейської служби 112, створеної за аналогом американської служби спасіння 911, в наступну (цифрову) генерацію NG112. Визначено вимоги та принципи формування цифрової інфраструктури ЕМД. Зроблено акцент на тому, що формування і розвиток цифрової інфраструктури ЕМД може здійснюватись лише за умови вирішення низки завдань, серед яких найбільш значимими є: розвиток широкосмугового доступу до Інтернету, збільшення мінімальної швидкості передачі даних, стандартизація, гармонізація ініціатив та програм розвитку трьох рівнів: інфраструктури телекомунікацій, управління даними, послуг та цифрових навичок.

Ключові слова: *архітектура, екстрена допомога, інформаційні системи, інформаційно-технологічні компоненти, платформа, цифрова інфраструктура.*

This paper deals with issues related to the creation of digital infrastructure components of Emergency Medical Services (EMS), which perform a number of infrastructure functions and are an integral part of the healthcare system and can be implemented in both distributed and centralized architecture. The advantages of digital infrastructure in the processes of providing EMS are revealed at the part: increasing accessibility of electronic methods of interaction of all emergency medicine and catastrophe services, units of public order services, emergencies, public authorities, organizations and citizens; reducing the time spent by citizens on requesting assistance and receiving it, as well as on the information interaction of structural components of EMS; reducing costs in the health care system and local budgets by performing a number of functions electronically; creation of a unified technological platform for prompt secured information exchange between all participants of the processes, directly or indirectly, providing emergency medical services. The features of transformation of European service 112, created by analogy of American rescue service 911, into the next (digital) generation NG112 are considered. The requirements and principles for the formation of the digital infrastructure of EMS are defined. Emphasis is placed on the fact that the creation and development of digital EMS infrastructure can be carried out only if a number of tasks are solved, among which the most important are: development of broadband Internet access, increase of the minimum speed of data transmission, standardization, harmonization of initiatives and programs of development on three levels: telecommunications infrastructure, data management, services and digital skills.

Key words: *architecture, emergency, information systems, information & technology components, platform, digital infrastructure.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нині служби екстреної допомоги доступні лише за допомогою голосових телефонних дзвінків. Цифрова інфраструктура ЕМД – це інтеграція нових технологій з екстреними службами не лише за допомогою голосових повідомлень та передачі даних, а й отримання інформації щодо місцезнаходження постраждалого (місця події), тексту у режимі реального часу, фотографії, відеозображення та інших цифрових даних. Служби ЕМД, щоб стати частиною майбутнього цифрового світу, мають змінити не тільки технологію своє роботи, а й засоби комунікації, а це означає, що їх робота має бути побудована на використанні цифрових технологій у мережевому комунікаційному середовищі, яке останніми роками набуло назви «платформа». В Україні роль такої платформи покладена на створювану за зразком служби 911 службу екстрених ситуацій 112, яка у поєднанні зі службою 103 та комунікацією з інформаційними системами підрозділів інших відомств створюватиме цифрову інфраструктуру екстреної допомоги.

Формування цифрової інфраструктури ЕМД передбачає модернізацію наявних комунікацій, дозволяючи оперативно збирати набагато більше інформації щодо стану здоров'я постраждалого та надати йому адекватну медичну допомогу. Це змінить як способи

роботи служб, що дотичні до надзвичайних ситуацій, так і функціонування операторів мобільних мереж.

Цифрова інфраструктура ЕМД передбачає розгортання окремих мереж, що забезпечить для неї нові можливості та покращить робочі процеси, наприклад більш ефективну маршрутизацію, інформаційну взаємодію з медичними установами долікарняної допомоги та іншими службами. Крім цього, перехід на спеціалізовані мережі для організації екстреної допомоги постраждалим зробить їх менш вразливими проти кібератак, забезпечивши реагування на надзвичайні ситуації.

Таким чином, формування цифрового контуруЕМДнаосновіпоєднанняінфраструктурних компонент системи охорони здоров'я України та інших відомств спрямоване на цифрову трансформацію та підвищення ефективності функціонування як медичної галузі загалом, так і надання можливості громадянам використовувати різні засоби доступу, що значно збільшує їхні шанси на отримання своєчасної медичної допомоги та збереження життя.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Розглядаючи можливості доступу громадян до служби швидкої допомоги, яка сформувалась протягом останніх десятиліть, слід відзначити, що для цього вони набирали номер швидкої допомоги зі стаціонарних телефонів, що, незважаючи на ефективність такого способу, з одного боку, не давало можливості диспетчеру швидкої допомоги більш точно встановити стан постраждалого та класифікувати необхідний рівень допомоги, а з іншого – слугувало перешкодою для доступу через завантаженість комутаційних ліній за номером 103. Навіть поява GSM у 90-х роках та підвищення мобільності абонента не вплинуло на швидкість з'єднання з оператором служби швидкої допомоги.

Поява мобільного Інтернету 3G та смартфону як пристрою, за допомогою якого виникла можливість здійснювати комунікацію не лише у голосовій формі, а й обмінюватись текстовими повідомленнями, фото та відеофайлами, отримувати мобільний доступ до різноманітних інформаційних ресурсів, значно збільшили можливості для зменшення часу та покращення доступності до них, а також урізноманітнило форми обміну інформацією.

Ці дві основні зміни парадигми та їх масове прийняття серед громадян призвели до зміни ландшафту вимог до комунікацій у питаннях безпеки громадян та надання їм екстреної медичної допомоги та висунули на передній план низку проблем, які стали очевидними і потребують свого вирішення.

Перш за все до них слід віднести вирішення науково-методичних питань, що пов'язані з розробкою вимог та принципів формування цифрової інфраструктури ЕМД. Друге коло питань лежить в інформаційно-комунікаційній та технологічній площині, вирішення яких передбачає:

а) забезпечення багатоканального доступу громадян до екстрених служб;

б) визначення точного місцезнаходження постраждалого та опису місця події;

в) налагодження інформаційної взаємодії між всіма службами, що відповідають за безпеку громадян;

г) мультиагенційне та транскордонне реагування та ін.

Поруч з цими питаннями паралельно йде розмова стосовно «Цифрової трансформації» та «Індустрії 4.0», в якій в основному обговорюється автоматизація процесів всередині організації, а також транзакції та взаємодії між організаціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішенню як першого, так і другого кола проблем присвячено чимало досліджень у зарубіжній [17; 20; 21] і вітчизняній літературі [1; 13;15], вони знайшли своє відображення в міжнародних [5; 20] та національних програмах і проєктах [6; 18; 19], діяльності організацій, зокрема, таких як Європейська асоціація екстреної медичної допомоги [7], Національна асоціація з питань надзвичайних ситуацій (National Emergency Number Association – NENA, США) [19], Європейська асоціація з питань надзвичайних ситуацій (EENA) [18].

Нормативним підґрунтям для реформування ЕМД України є прийняті законодавчі акти [2; 3] та низка рішень уряду [4; 8–12].

Ознайомлення з найкращими зарубіжними практиками вказує на реалізацію стратегії, націленої на створення централізованої платформи на національному рівні та включення в її архітектуру регіональних компонент, що має забезпечити пункти відповіді громадської безпеки (Public Safety Answering Points – PSAP) [17] та діяльність наступної генерації служби 112 (Next Generation 112 – NG112) [20].

NG112 – це стандарти, що прийняті Європейською асоціацією з питань надзвичайних ситуацій (European Emergency Number Association – EENA), які нині розглядаються як бажаний кінцевий стан цифрової трансформації служб екстреної допомоги, орієнтований на систему протоколів встановлення сеансів (Session Initiation Protocol – SIP), для подолання наявних обмежень зв'язку у надзвичайних ситуаціях. Що в принципі змінює парадигму

наявного голосового виклику, додаючи та вставляючи інформацію про місцеположення безпосередньо в повідомлення запрошення SIP у разі започаткування екстреного виклику.

Крім цього, SIP пропонує в екстрених ситуаціях можливість передачі відео та тексту в режимі реального часу. Що стосується пунктів відповідей громадської безпеки (Public Safety Answering Points – PSAP), то вони дають змогу здійснювати динамічну маршрутизацію викликів на основі ситуації та політики, розуміючи поточний стан у конкретному пункті (PSAP) та враховуючи це, а також інформацію про місце розташування абонента у разі вибору найбільш відповідного пункту для відповіді на екстрений виклик.

Мета статті. Основною метою статті є визначення вимог та принципів формування цифрової інфраструктури екстреної медичної допомоги в контексті стратегічних напрямів її реформування та світових тенденцій у сфері діяльності служб екстреної допомоги, викликаних стрімким розвитком цифрових технологій.

Виклад основного матеріалу. Під «цифровою інфраструктурою» екстреної медичної допомоги (ЕМД) розуміється побудована на основі цифрової взаємодії інформаційно-технологічних та комунікаційних компонент архітектура, яка об'єднує служби ЕМД, медицини катастроф та лікарняних закладів системи охорони здоров'я, а також дотичних до екстреної медичної допомоги відомств, служби яких безпосередньо не беруть участі в наданні медичної допомоги, проте необхідні для забезпечення умов її надання.

Базова архітектура інформаційно-технологічних і комунікаційних компонент ЕМД включає:

– інженерну інфраструктуру (телекомунікаційні та апаратні засоби);

– інформаційно-технологічну інфраструктуру (ІТІ), утворену сукупністю інфраструктурних інформаційних систем – служби 112 (виконує функції служби порятунку, аналогічні службі 911) і служби 103 (Єдина диспетчерська служба ЕМД) та інфраструктурних компонент інформаційних систем служб інших відомств.

Такі дві категорії (інженерна та інформаційно-технологічна інфраструктури) в сукупності утворюють цифрову інфраструктуру ЕМД, причому пріоритетну важливість і найбільшу складність являє собою формування інформаційно-технологічної складової частини цифрової інфраструктури.

Зумовлено це тим, що інженерна інфраструктура виконує добре відомі, поширені і стандартизовані інформаційно-комунікаційні функції, наприклад, надання каналів зв'язку на фізичному рівні, надання доступу до Інтернету, інших мережевих служб і протоколів, формування локальних і територіально розподілених мереж, створення центрів обробки даних та інших сервісів.

На відміну від неї, інформаційно-технологічна інфраструктура має підтримати виконання повністю нових для ЕМД функцій – перш за все юридично значиму електронну взаємодію із задіяними до надання екстреної медичної допомоги відділеннями первинної допомоги лікарняних закладів та підрозділами служб інших відомств, а також з органами влади.

Напрями діяльності щодо створення необхідних інформаційно-технологічних інфраструктур ЕМД, які мають бути враховані під час формування її цифрової інфраструктури, можуть бути сформовані таким чином:

– виявлення ключових інфраструктурних компонент ЕМД;

– класифікація ключових інфраструктурних компонент, визначення їх підвідомчості;

– визначення загальних і специфічних для окремих інфраструктурних компонент вимог;

– нормативно-правове урегулювання віднесення відомчих інформаційних ресурсів до системоутворюючих систем ЕМД.

До складу інформаційно-технологічних інфраструктурних (ІТІ) компонент ЕМД входить необхідне для їх експлуатації програмне і апаратне забезпечення; нормативні правові акти; кадрове і фінансове забезпечення, а також методичні матеріали. При цьому до складу ІТІ входять тільки ті системи, які самі по собі не реалізують функції з надання медичної допомоги, але будуть використані як засіб доступу або базова платформа системи ЕМД.

З урахуванням складності і комплексного характеру вирішення завдань стосовно формування цифрової інфраструктури ЕМД доцільним є використання архітектурного підходу, побудованого на принципах сервісно-орієнтованої архітектури (SOA) як методологічної основи розвитку сучасних комп'ютеризованих організацій. Ключові елементи архітектурного підходу послідовно застосовуються у реалізації проєктів, які передбачають взаємодію різних організацій і громадян у більшості країн.

Для формування цифрової інфраструктури ЕМД у рамках архітектурного підходу важливим є виконання таких загальних вимог щодо:

1. Дотримання ключових принципів і стандартів як обов'язкових або рекомендованих до застосування у всіх архітектурних рішеннях, зокрема:

– принципів класифікації та формування, моделі процесів надання ЕМД;

– методики опису та розробки стандартів надання ЕМД;

– моделі показників ефективності;

– загальних даних та метаданих, у т.ч. електронної карти пацієнтів;

– принципів створення інформаційно-технологічної інфраструктури.

2. Забезпечення контролю за всіма створюваними рішеннями стосовно їх відповідності затвердженій архітектурі та інтероперабельності (сумісності) систем, виключення дублювання функцій та ефективності подальшої експлуатації.

3. Забезпечення постійної актуалізації опису архітектури відповідно до реального стану справ, а також загального розвитку інформаційних технологій і прийняття національних або міжнародних стандартів.

Окремо слід виділити вимоги до сумісності інфраструктурних компонент ЕМД, яку зазвичай поділяють на три типи: організаційну, технічну та семантичну сумісність.

Як правило, до організаційної сумісності відносять формування єдиної моделі діяльності, правила, пов'язані із забезпеченням інформаційної взаємодії, безпеки, а також порядок проєктування та експлуатації інформаційних систем.

Технічний рівень сумісності закріплює (уніфікує) ключові протоколи обміну, формати даних, стандартизовані мережеві служби, мови програмування, платформи створення додатків і апаратні інтерфейси ЕОМ, обов'язкові до використання в державних інформаційних системах.

Семантичний рівень забезпечує єдність уявлення щодо структури та інтерпретації однорідних документів (даних) і, власне, семантичну уніфікацію (єдність інтерпретації і класифікації даних) та однозначну формалізовану інтерпретацію юридичного значення переданих цифрових даних.

У контексті визначених вимог доцільним є формулювання основних принципів формування інформаційно-технологічних інфраструктурних компонент ЕМД, серед яких можна виділити такі принципи, як:

Технологічна нейтральність. Інфраструктурний ІТ-компонент не має бути орієнтований на якусь конкретну технологію, програмне забезпечення або апаратну платформу.

Спільність використання. Реалізація інфраструктурного ІТ-компонента має забезпечувати взаємодію з невизначеним колом інформаційних систем, у тому числі невідомих заздалегідь (реалізація інфраструктурного ІТ-компонента не має залежати від інформаційних систем, взаємодію яких він забезпечує).

Відповідність ідеології відкритих стандартів. Інфраструктурний ІТ-компонент взаємодіє із зовнішніми інформаційними системами і забезпечує доступ до надаваних їм сервісів за допомогою однакових інтерфейсів, що відповідають критеріям відкритих стандартів.

Доступність. Інфраструктурний ІТ-компонент має забезпечувати повсюдну доступність своїх сервісів на території області, країни і у встановлених національним законодавством випадках за її межами.

Постійна працездатність. Інфраструктурний ІТ-компонент має забезпечувати працездатність сервісів цілодобово без перерв і відмов в обслуговуванні.

Здатність навантаження. Інфраструктурний ІТ-компонент мусить мати достатній запас пропускної здатності та обчислювального навантаження, в тому числі в умовах прогнозованих пікових навантажень, а також властивістю масштабованості.

Окрім цих, до основних принципів формування цифрової інфраструктури ЕМД належать політичні, фінансово-економічні та методологічні принципи. Визначальними факторами їх виділення в такому вигляді є те, що формування системи екстреної медичної допомоги, в тому числі і її інфраструктури, вимагає забезпечення методологічної єдності технологічних рішень у масштабі всіх відомств, регіонів і рівнів управління країни, що належать не тільки до сфери охорони здоров'я, але і до пов'язаних з нею галузей, які забезпечують безпеку життя людини.

Висновки. Очевидним є те, що формування цифрової інфраструктури ЕМД має відображати актуальні зміни, ініційовані в тому числі в рамках національної програми реформування ЕМД та європейських стратегій і проєктів, включаючи створення єдиної платформи доступу і системи відділень невідкладної медичної допомоги в лікувальних закладах. При цьому наявність цифрової інфраструктури дасть змогу своєчасно враховувати і планувати релевантні зміни в інформаційних системах і загальних даних.

Для координації всіх дій зі створення і застосування цифрової інфраструктури ЕМД необхідним є формування спеціального органу, відповідального за методологію та координацію цієї діяльності. При цьому ключовою умовою успіху буде забезпечення безпосередньої участі відповідальних виконавців з боку відомств і інших учасників у розробці, актуалізації та погодженні елементів інфраструктури.

Формування і розвиток цифрової інфраструктури ЕМД може здійснюватись лише за умови вирішення низки завдань, серед

яких найбільш значимими є: розвиток широкосмугового доступу до Інтернету, збільшення мінімальної швидкості передачі даних, модернізація та оптимізація мережевих інфраструктур, впровадження державою мотиваційних інструментів як для користувачів, так і провайдерів та залучення місцевих громад та місцевої влади щодо участі в побудові цифрової інфраструктури країни, вдосконалення державного регулювання телекомунікаційного простору: забезпечення рівних умов на ринку, технологічної нейтральності рішень, стандартизація, гармонізація ініціатив та програм розвитку трьох рівнів: інфраструктури телекомунікацій, управління даними, послуг та цифрових навичок.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гур'єв С.О., Шевченко Р.А. Аналіз досвіду функціонування служб екстреної медичної допомоги за умов надзвичайних ситуацій деяких європейських країн. *Укр. журн. екстр. медицини ім. Г.О. Можаєва.* 2011. Т. 12. № 3. С. 7–14.

2. Закон України «Про екстрену медичну допомогу» від 05.07.2012 № 5081-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17.

3. Закон України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112». URL: http://112.gov.ua/files/2014/7/16/4_.pdf.

4. Вимоги Програми Медичних Гарантій 2020. URL: https://nszu.gov.ua/likar-2020.

5. Директива 2002/22/єс Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року «Про універсальні послуги та права користувачів стосовно електронних мереж зв'язку і послуг». URL: https://web.archive.org/web/20160910020625/http://www.112.gov.ua/files/2014/7/16 /2_7..PDF.

6. Інформаційно-аналітична система «Централь 103». URL: https://wiki.central103.org/.

7. Маніфест Європейської Асоціації Екстреної медичної допомоги. URL: http://www.urc.org.ua/.

8. Про схвалення Концепції розвитку системи екстреної медичної допомоги : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 383-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-si-rozvitku-sistemi-ekstrenoyi-medichnoyi-dopomogi.

9. Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1031. URL: https://web.archive.org/web/20160423154122/http://112.gov.ua/files/2014/7/16/5_.pdf.

10. Про затвердження Типового положення про центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада. 2012 р. № 1116. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-2012-%D0%BF.

11. Про затвердження Порядку інформування бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги про виклик екстреної медичної допомоги та їх направлення на місце події : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2012 р. № 1118. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118-2012-%D0%BF.

12. Про єдину систему надання екстреної медичної допомоги : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 01.06.2009 № 370. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0863-09.

13. Рибка С., Кільчицький Є., Неруш В. Про екстрену допомогу за номером 112. URL: https://ukurier.gov.ua/uk/articles/pro-ekstrenu-dopomogu-za-nomerom-112/.

14. Робота системи екстреної медичної допомоги України: проблеми та шляхи вирішення. 2017. URL: https://nmapo.edu.ua/uk/vitaemo-koleg-z-dnem-narodzhennya/4802-aktualna-tema-robota-sistemiekstrenoji-medichnoji-dopomogi-ukrajini-problemi-ta-shlyakhi-virishennya.

15. Служба порятунку 112: як давно в Україні планують запровадити європейську систему. URL: https://www.slovoidilo.ua/2020/01/13/infografika/suspilstvo/sluzhba-poryatunku-112-yak-davno-ukrayini-zbyrayutsya-zaprovadyty-yevropejsku-systemu.

16. Устінов О.В. Вимоги Програми медичних гарантій на 2020 рік: екстрена медична допомога. Видавництво «МОРІОН». 2019. URL: https://www.umj.com.ua/article/168403/vimogi-programi-medichnih-garantij-na-2020-rik-ekstrena-medichna-dopomoga.

17. Bornheim Markus, Bergonzi Luca. Moving towards Next Generation Emergency Services. URL: http://us.beta80group.com/wp-content/uploads/2018/03/Moving-towards-Next-Generation-112-Avaya_Beta80_v1.pdf.

18. EENA. The European Emergency Number Association. URL: https://eena.org/.

19. NENA Technical Information Document Network/System Access Security, National Emergency Number Association. URL: https://cdn.ymaws.com/www.nena.org/resource/resmgr/Standards/NENA_04-503.1_Network_System.pdf.

20. NEXT GENERATION 112. URL: https://eena.org/next-generation-112/.

21. Public Safety Answering Point (PSAP). URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Public_safety_answering_point.

ТЕНДЕНЦІЇ, СФОРМОВАНІ ІНТЕГРАЦІЄЮ ПУБЛІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ FINTECH ІНДУСТРІЇ В УКРАЇНІ

TRENDS FORMED BY INTEGRATION OF PUBLIC MECHANISMS OF THE DEVELOPMENT OF FINTECH INDUSTRY IN UKRAINE

УДК 332.336.22:04
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-14

Подольчак Н.Ю.
д. екон. наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного
та фінансового менеджменту
Інститут адміністрування
та післядипломної освіти
Національного університету
«Львівська політехніка»
Лукашевська У.Т.
аспірант кафедри адміністративного
та фінансового менеджменту
Інститут адміністрування
та післядипломної освіти
Національного університету
«Львівська політехніка»

Стаття присвячена проблемам глобалізації, сформованих інтеграцією публічних механізмів розвитку FinTech індустрії в Україні. За останні кілька років фінансова індустрія істотно підпала під вплив науково-технічного прогресу і в результаті сильно змінила свій вигляд. Насамперед інновації впроваджуються в банківській сфері, де практично всі операції базуються на сучасних технологіях. У статті розглянуто різні канали комунікації і продажів з метою формування єдиного комунікаційного середовища. Нові технології дають змогу максимально персоналізувати фінансові, страхові та інвестиційні продукти та обслуговування, тим самим підвищуючи лояльність клієнтів. Раніше індивідуальний підхід був прерогативою тільки заможних клієнтів. Нині персоналізація стає найважливішим механізмом у відносинах між фінансовою організацією і її клієнтами. За допомогою аналізу особливостей поведінки споживачів учасники фінансового сектору можуть розробляти спеціальні, максимально персоналізовані пропозиції. При цьому основними джерелами даних є транзакційні клієнтські профілі, соцмережі, маркетингова інформація. В результаті чого в статті проаналізовано основні напрями персоніфікації у фінансовому секторі. В епоху тотальної цифровізації стає актуальною проблема кібербезпеки, захисту персональних даних, ідентифікації та аутентифікації особистості в інформаційному просторі під час здійснення фінансових транзакцій. На основі проведеного дослідження в статті виокремлено найбільш затребувані законодавчі зміни щодо розвитку FinTech в Україні та напрями реформування публічних механізмів розвитку FinTechs продуктів. Одностайність у затребуваних змінах традиційних представників банківського сектору та FinTechs очевидна, однак не узгоджена. З одного боку, історично майже жоден український банк не був створений як банківський бізнес. Несміливі державні банки виступали в ролі вкладників, ощадних центрів та механізмів політичного фінансування. Деякі банки були приватними операціями фінансово-промислових груп та класичними «машинами» відмивання грошей. Жоден з цих банків ніколи не мав корпоративних та споживчих клієнтів в основі своєї бізнес-стратегії.

Коли зарубіжні банківські групи утвердилися на ринку, загальний підхід дещо змінився, а конкуренція за «гроші людей» посилилася. У поєднанні з очищенням неефективних та «кишенькових» банків зараз відбувається переорієнтація на клієнтів. Однак традиційні експлуатаційні моделі, як відомо, важко змінити, і, як наслідок, старі все ще насторожено ставляться до нових.

Українська комерційна банківська галузь традиційно, хоч і за кількома винятками, насторожено ставилася до нововведень, аутсорсингових функцій, як орієнтована на клієнтів, а не на власні потреби та досягнення своїх цілей. Недосконала законодавча база, що має спадщину Радянського Союзу, та відсутність компетенцій лідерів та службовців комерційної банківської епохи також відіграли свою роль. Український банківський сектор не був готовий до зустрічі та розуміння нових гравців FinTech. Статус-кво зараз дещо змінюється.

З іншого боку, українські FinTechs є надзвичайно прогресивними. З огляду на чисельність населення країни, можна було б очікувати значно більшої кількості проєктів, що діють на ринку, та більшої уваги до споживчої аудиторії.

Ключові слова: *FinTech, публічний механізм, розвиток FinTech індустрії, цифровізація, персоналізація.*

The article is devoted to the problems of globalization created by the integration of public mechanisms of development of FinTech industry in Ukraine. Over the past few years, the financial industry has come under the way of scientific and technological progress, and as a result has changed its appearance. First of all, innovations are introduced in the banking sector, where virtually all operations are based on modern technologies. The article deals with different communication and sales channels in order to create a single communication environment. New technologies help maximize personalization of financial, insurance and investment products and services, thus enhancing customer loyalty. Previously, an individual approach was the prerogative of only affluent clients. Today, personalization is becoming the most important mechanism in the relationship between a financial institution and its clients. By analysing consumer behaviour, financial sector participants can develop special, personalized offers. The main data sources are transactional client profiles, social networks, marketing information. As a result, the article analyses the main areas of personalization in the financial sector. In the era of total digitalization, the problem of cybersecurity, protection of personal data, identification and authentication of a person in the information space during financial transactions is becoming urgent. Based on the research, the article highlights the most requested legislative changes regarding the development of FinTechs in Ukraine and the directions of reforming public mechanisms for the development of FinTechs' products. The unanimity in the demand for changes in the traditional banking sector and FinTechs is obvious but inconsistent. On the one hand, historically, almost no Ukrainian bank was created as a banking business. Reluctant state-owned banks acted as depositors, savings centres and political funding mechanisms. Some banks were private operations of financial-industrial groups and classic money-laundering machines. None of these banks has ever had corporate and consumer clients at the heart of their business strategy.

When foreign banking groups established themselves in the market, the general approach changed somewhat, and competition for "people's money" intensified. Coupled with the purification of inefficient and pocket-sized banks, customers are now being reoriented. However,

traditional operating models are notoriously difficult to change and, as a consequence, the old ones are still wary of new ones. The Ukrainian commercial banking industry has traditionally, albeit with few exceptions, been wary of innovations, outsourcing functions as customer-oriented, rather than its own needs and achievement of its goals. The imperfect legal framework, which has the legacy of the Soviet Union and the lack of competence of leaders and employees of the commercial banking era, also played a role. The Ukrainian banking sector was not ready to meet and understand new FinTech players. The status quo is changing a bit now.

On the other hand, Ukrainian FinTechs are extremely progressive. Given the size of the country and the population, one would expect a much larger number of projects on the market and more attention to the consumer audience.

Key words: *FinTech, public mechanism, development of FinTech industry, digitization, personalization.*

Постановка проблеми. Фінансова система переживає глибоку трансформацію, враховуючи впровадження нових технологій, що відбувається швидко і в глобальному масштабі. Міжнародне фінансове співтовариство визнає, що особливості сучасних фінансових інновацій, що підтримуються цими технологіями, або “FinTech”, можуть призвести до нових можливостей, у тому числі до нових можливостей фінансового включення, але воно також має потенціал для створення нових ризиків або посилення наявних. У цьому контексті публічні механізми є ключовим елементом для досягнення правильного балансу між підвищенням ефективності, задоволенням потреб клієнтів та правильним підходом до управління ризиками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику трансформаційних зрушень у світовій та вітчизняній практиці фінансової системи порушували у своїх наукових дослідженнях українські науковці, зокрема: О.П. Степаненко [10], М.С. Яценко [11], А.О. Бондаренко [11], Т.В. Писаренко [7], В.О. Корнівська [5], В.В. Коваленко [4] та інші.

Незважаючи на потенційні можливості, більшість регіональних органів влади та учасників галузі вважають, що прийняття технологічних інновацій може посилити наявні ризики і навіть створити нові. Захист споживачів, конфіденційність даних, боротьба з відмиванням грошей, питання фінансування тероризму та проблеми кібербезпеки посідають перше місце у проблемах.

Натепер сектор фінансових технологій занадто малий, щоб мати будь-який значний вплив на системний ризик, але проблеми фінансової стабільності можуть швидко вийти на передову, якщо інновації призведуть до перебоїв у фінансовій системі.

Навпаки, фінтех може потенційно посилити стабільність фінансової системи, якщо більша різноманітність суб’єктів передбачає слабшу кореляцію між ризиками, яким піддаються фінансові установи. Отже, остаточний результат з точки зору фінансової стабільності залишається невизначеним і має бути темою постійного моніторингу.

Мета статті – на основі узагальнення сучасних підходів до тенденції глобалізації та аналізу даних емпіричних досліджень розглянути основні тенденції, причини та ефекти, сформовані інтеграцією публічних механізмів розвитку FinTech індустрії в Україні.

Виклад основного матеріалу. Останніх кілька років фінансова індустрія істотно підпала під вплив науково-технічного прогресу і в результаті сильно змінила свій вигляд. Насамперед інновації впроваджуються в банківській сфері, де практично всі операції базуються на сучасних технологіях.

Відбувається розвиток дистанційних каналів продажів і комунікацій. На тлі активної цифровізації всіх бізнес-процесів стає можливим ефективне обслуговування клієнтів, крім традиційних офісів продажів, через:

– контакт-центри;

– офіційні сайти і маркетплейси, мобільні додатки, акаунти в соцмережах;

– термінали, інфокіоски, банкомати;

– пересувні офіси;

– віртуальні офіси та ін.

Розвитку цифрових каналів сприяла зміна споживчих поколінь. Згідно з даними Dimension Data, нове покоління технічно підкованих клієнтів (міленіали, 1982–2004 р.н.) вважають за краще спілкуватися в соцмережах або веб-чатах і готові активно користуватися цифровими рішеннями. На рис. 1 відображені комунікаційні переваги представників різних поколінь споживачів.

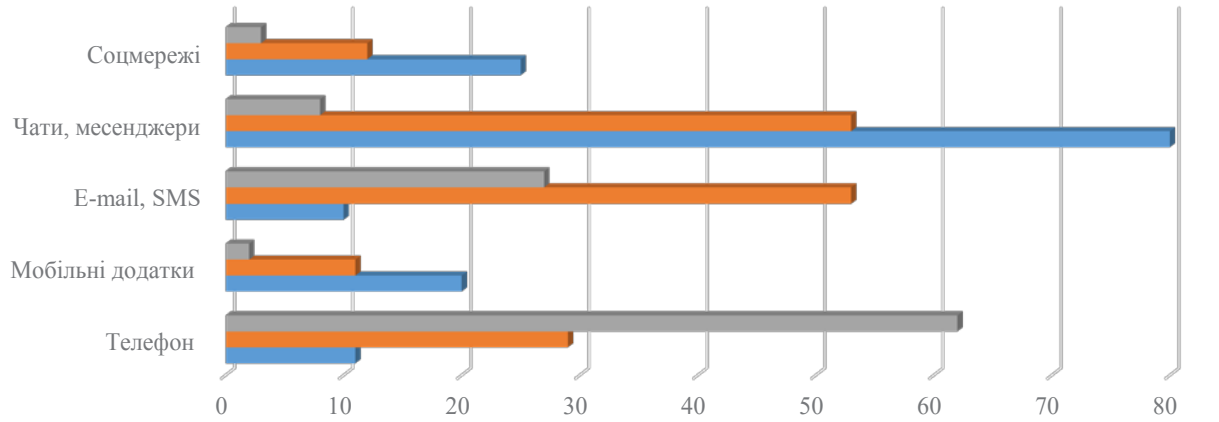
Результати дослідження інших компаній також свідчать про те, що наступне споживче покоління (2005 рр. – теперішній час) буде практично повністю орієнтоване на цифрові і мобільні технології [2].

При цьому на тлі інтеграції традиційних і цифрових каналів посилюється тенденція омніканальності. Тепер комунікація клієнта з фінансовою організацією розглядається не ізольовано в розрізі кожного окремо взятого каналу, а інтегровано з точки зору задоволення потреби, що спонукала клієнта звернутися в компанію.

Зараз найкращим рішенням для підвищення задоволеності споживачів обслугову-

ванням у рамках такого контакту буде надання можливості перемикання між різними каналами з мінімальними зусиллями, ніж спроба надати можливості отримання всіх потенційно можливих сервісів по всіх каналах. У табл. 1 запропоновані приклади міжканальної інтеграції у фінансовій сфері.

Окремо варто згадати про тенденції відкриття смарт-відділень і зон самообслуговування (включаючи використання робото-



	Телефон	Мобільні додатки	E-mail, SMS	Чати, месенджери	Соцмережі
X	62	2	27	8	3
Y	29	11	53	53	12
Z	11	20	10	80	25

Рис. 1. Канали для звернення в компанію залежно від віку споживачів, %

** Сформовано автором на основі [1; 6; 4]*

Таблиця 1

Інтеграція різних каналів комунікації і продажів з метою формування єдиного комунікаційного середовища*

Ключовий канал	Сервіс комунікації/продажу
Вебсайт	опція здійснення дзвінка в контакт-центр; опція замовлення дзвінка певного фахівця; відеоконференц-зв'язок; чат-месенджер (спілкування з фахівцем), чат-бот (віртуальний помічник); інтеграція з соцмережами та ін.
Особистий кабінет / інтернет-банк	опція здійснення дзвінка в контакт-центр; чат-месенджер (спілкування з фахівцем), чат-бот (віртуальний помічник)
Спеціальний мобільний додаток / Мобільний банк	опція здійснення дзвінка в контакт-центр; чат-месенджер (пряме спілкування з фахівцем, виконання низки операцій, перехід в інші канали), чат-бот (віртуальний помічник); геолокаційні сервіси та ін.
Соціальні мережі	віртуальні відділення з відеоконференц-зв'язком (відділення в соцмережі)
Термінали, банкомати, інфокіоск, інтерактивні екрани та ін.	відеоконференц-зв'язок для зв'язку з фахівцями; повноцінний доступ до онлайн-послуг. Користувач може почати проводити операції на комп'ютері або мобільному телефоні і завершити їх за допомогою, наприклад, терміналу і навпаки
Відділення (включаючи smart- відділення з максимальним самообслуговуванням і «відділення майбутнього»)	онлайн-банкінг (за допомогою надання планшетів); мультифункціональні банкомати і термінали; опція здійснення дзвінка в контакт-центр для вирішення складних завдань за участю профільного фахівця (відеоконференц-зв'язок); роботизовані помічники з можливістю навчання; інтерактивні екрани з можливістю здійснення платіжних і інших фінансових операцій

техніки) в класичних відділеннях фінансових організацій з метою привчання населення користуватися дистанційними каналами, а також скорочення витрат на утримання класичних відділень. Ця тенденція найбільш характерна для банкінгу. Відкриття концептуальних відділень і «відділень майбутнього». При цьому в усьому світі спостерігається тенденція до закриття фізичних відділень. Однак повної відмови від відділень поки не відбувається. Крім того, в майбутньому можливе формування ніш ретро-банків або ретро-страховиків, сфокусованих на традиційному обслуговуванні.

На цьому тлі активно розвиваються цифрові продукти – банківські, інвестиційні, страхові, гібридні, що оформляються і керуються переважно через дистанційні канали. Доступ до таких рішень може бути здійснено, як правило, через вебсайти або мобільні додатки. Тут варто відзначити розвиток шерінгового (нова культура й економічна бізнес-модель, коли за допомогою технологій і онлайн-платформ люди можуть обмінюватися активами, які вони не використовують. Що стосується фінансового сектору, то це переважно сервіси поділу платежів, сервіси зі створення wish-листів і з можливістю масової розсилки побажань із зазначенням вартості) напряму, тобто можливості залучити інших інтернет-користувачів до здійснення транзакцій (переважно через соцмережі).

Нові технології дають змогу максимально персоналізувати фінансові, страхові та інвестиційні продукти та обслуговування, тим самим підвищуючи лояльність клієнтів. Раніше індивідуальний підхід був прерогативою тільки заможних клієнтів. Сьогодні персоналізація стає найважливішим механізмом у відносинах між фінансовою організацією та її клієнтами. Так, згідно з даними глобального дослідження консалтингової компанії Boston Consulting Group (BCG), у разі вибору нового банку 54% клієнтів враховують рівень персо-

Таблиця 2

Напрями персоніфікації у фінансовому секторі

Вектор	Характеристика	Приклад застосування
Персоналізація продуктів	Розробка максимально персоналізованих пропозицій на основі глибокого аналізу клієнтських даних (фінансового стану, споживчої поведінки тощо)	Пропозиція пільгових автокредитів сумлінним автовласникам, кобрендингових кредитних карт з пільговими умовами залежно від побажань клієнта тощо
Персоналізація контенту сайту	Використання можливостей штучного інтелекту для адаптації «під клієнта» змісту офіційних сайтів, створення динамічного контенту	Якщо клієнт почав дистанційно оформляти фінансовий продукт, але не завершив операцію, система це помітить і відправить відповідне нагадування або допоможе призначити особисту зустріч з менеджером у відділенні
Цільові повідомлення і таргетована реклама	Відправка клієнтам мобільних повідомлень з максимально релевантною для них інформацією	У банку є інформація, що клієнт – шанувальник комп'ютерних ігор, але практично не подорожує. У цьому разі клієнтові буде відправлено повідомлення про нову кредитну картку для геймерів або знижки на ігри, а не інформація про новий сервіс накопичення миль. Точкова сегментація аудиторії дає змогу зробити рекламу максимально ефективною
Стратегія залучення	На зміну повідомленням з прямою пропозицією продукту/послуги приходить стратегія залучення клієнта в роботу з фінансовою організацією	Отримання зворотного зв'язку, включаючи побажання клієнта до нового продукту
Персоналізація каналів	Створення інтегрованого мультиканального середовища взаємодії з клієнтом. Можливість індивідуальної настройки каналів з урахуванням потреб споживача	У кожного нового оператора, який підключається до спілкування з клієнтом, має бути вся інформація про питання і переваги споживача
Лайфстайл банкінг	Створення для масового клієнта так званого «путівника» по його фінансовому життю	Цифрова екосистема, яка має повністю задовольнити всі запити клієнта фінансової організації: від іпотеки та оформлення страхових полісів до подорожей і бронювання столиків у ресторані

налізації обслуговування. 68% респондентів відзначили, що розширили взаємини зі своїм банком після введення персоналізованого сервісу, а 41% опитаних заявили, що змінили банк через недостатню персоналізацію [2; 9].

Крім того, спостерігається поява абсолютно нових продуктів і послуг, орієнтованих на нові умови життя і нове покоління споживачів, які виросли в постіндустріальному суспільстві. Наприклад, це нові формати платежів (безконтактні, біометричні тощо), Страхові поліси (страхування майна або автомобіля з телематикою (системи зв'язку, яка використовує технічні можливості телебачення, інформатики, космічного зв'язку, обчислювальної техніки)), геймифіковані інвестиційні рішення та ін. Окремо варто зупинитися на потужному тренді O2O (online to offline). Багато великих онлайн-гравців намагаються зайняти свою нішу і в реальному світі. Так, стає можливою оплата в фізичних магазинах за допомогою електронних гаманців, оплата рахунків, криптовалюта в кафе і т. д.

За допомогою аналізу особливостей поведінки споживачів учасники фінансового сектору можуть розробляти спеціальні, максимально персоналізовані пропозиції. При цьому основними джерелами даних є транзакційні клієнтські профілі, соцмережі, маркетингова інформація (дні народження, свята та ін.) тощо. У табл. 2 відображені основні стратегії персоналізації, використовувані фінансовими компаніями.

В епоху тотальної цифровізації стає актуальною проблема кібербезпеки, захисту персональних даних, ідентифікації та аутентифікації особистості в інформаційному просторі під час здійснення фінансових транзакцій. Так, згідно з даними дослідження IBM, для користувачів важливіша безпека, ніж зручність сервісу. При цьому основна перевага віддається біометрії і багатофакторній аутентифікації. Натепер іде активний розвиток цього напряму. Наостанок необхідно сказати, що технологічний розвиток фінансової сфери і нові технології найближчим часом супроводжуватимуться активною трансформацією.

Різниця між настроями FinTech та Bank та планами щодо питань, порушених у рамках цього опитування, вражає з огляду на те, що всі вони є частиною одного всесвіту українських фінансових служб.

Частково це можна віднести до великої кількості організацій FinTech, які працюють як за межами України, так і піддаються впливу глобальних драйверів, які не відчуваються так гостро в межах України. Важливо, що і FinTechs, і банки бачать потребу в наданні можливості віддаленої ідентифікації клієнта як найважливішої законодавчої зміни, необхідної з огляду на поточний попит на ринку.

Принаймні частково це свідчить про те, що банки змушені налаштовувати свої пропозиції на зростаючий попит на мобільні банки та вважають це необхідним конкурентним фактором.

Рис. 2. Найбільш затребувані законодавчі зміни щодо розвитку FinTech в Україні

Реформа нормативно-правової бази є абсолютно необхідною, особливо в таких напрямах:

Гармонізація. Впровадження 2-ї Директиви про платіжні послуги ЄС є абсолютно необхідною для забезпечення правових та технологічних рамок для низки послуг FinTech, яких немає в Україні. Зокрема, концепція відкритого банкінгу можлива лише шляхом юридичних примусів банків відкривати свої API та клієнтські дані стороннім постачальникам послуг. Віддалена ідентифікація клієнта PSD2. Це також може допомогти у вирішенні українських «небанківських» та жителів сільських/малих міст – надання фінансових послуг цим категоріям набагато мобільніше та менш затратним чином та загалом залучення їх до ринку.

Підхід пісочниці. Концепція «регуляторної пісочної скриньки», на яку натякнула українська влада, є чудовим способом стимулювати швидкий розвиток проєктів FinTech, знижуючи ризик порушення законодавства та дозволяючи перевіряти бізнес-модель. При цьому спочатку слід вжити належних заходів щодо впровадження, перш ніж ринок FinTech завоює достатню довіру до ініціативи. Результати питань щодо інноваційного центру НБУ – це хороший відгук про те, як нині довіряють будь-якій ініціативі з боку регуляторів.

Доступ до капіталу. Розробка FinTech гостро потребує зовнішніх джерел капіталу. Однак, окрім обговореного раніше «слабкого внутрішнього ринку», інвестори також сприймають українські проєкти як такі, що мають високий ризик, навіть для венчурного капіталу – в основному через недосконалий захист прав інтелектуальної власності та ризики судової системи. Їх потрібно терміново вирішити, інакше найкращі проєкти будуть продовжувати виїжджати за межі України, знижуючи конкуренцію та якість пропозицій FinTech, доступних на місцевому рівні.

Ринок криптовалюти/альтернативної валюти. Першочерговим є необхідність розроблення належної законодавчої бази щодо криптовалют. Хоча це все ще є викликом навіть для розвинених ринків, це необхідно для того, щоб привести численні проєкти криптовалюти в правове поле та дати їм змогу взаємодіяти з більш традиційними постачальниками фінансових послуг.

Співпраця. Настільки ж важливою є і безперервна робота всіх зацікавлених сторін, щоб знайти спільну мову та вчитися один у одного. Банкам потрібно адаптуватись до реальності цифрової епохи та почати будувати довгострокові стратегії, орієнтовані на технологію, навіть якщо це означає зменшення маржі в короткостроковій перспективі. FinTechs повинні припинити переоцінювати себе та обмінятися досвідом з діючими суб'єктами – обидва табори отримають користь від взаємної підтримки. Наразі зростання ринку стосується меншої конкуренції, а більше – підвищення рівня обізнаності про проблеми та технології, які можуть їх вирішити.

Рис. 3. Публічні механізми розвитку FinTech продуктів

Знову ж таки це може бути частково через те, що респонденти банку є дещо більш прогресивними та сприйнятливими до змін на ринку.

Обидві групи також покращують процеси кібербезпеки в банках та аналітику щодо запобігання шахрайству. Нарешті, і, можливо, найголовніше, що і FinTechs, і банки бачать великий потенціал у майбутніх проєктах, орієнтованих на фінансові послуги для небанківських банків, – прибуткову нішу для нових пропозицій FinTech як від незалежних партій, так і від діючих.

При цьому, на жаль, розробка заявок на транскордонні інвестиції не є цікавою для обох сторін, це означає, що ринок FinTech та тенденції попиту в Україні ще далеко не розвинені.

Одностайність у затребуваних змінах традиційних представників банківського сектору та FinTechs очевидна, однак не узгоджена.

З одного боку, історично майже жоден український банк не був створений як банківський бізнес. Несміливі державні банки виступали в ролі вкладників, ощадних центрів та механізмів політичного фінансування. Деякі банки були приватними операціями фінансово-промислових груп та класичними «машинами» відмивання грошей. Жоден з цих банків ніколи не мав корпоративних та споживчих клієнтів в основі своєї бізнес-стратегії.

Коли зарубіжні банківські групи утвердилися на ринку, загальний підхід дещо змінився, а конкуренція за «гроші людей» посилилася. У поєднанні з очищенням неефективних та «кишенькових» банків зараз відбувається переорієнтація на клієнтів. Однак традиційні експлуатаційні моделі, як відомо, важко змінити, і, як наслідок, старі все ще насторожено ставляться до нових.

Українська комерційна банківська галузь традиційно, хоч і за кількома винятками, насторожено ставилася до нововведень, аутсорсингових функцій, як орієнтована на клієнтів, а не на власні потреби та досягнення своїх цілей. Недосконала законодавча база, що має спадщину Радянського Союзу, та відсутність компетенцій лідерів та службовців комерційної банківської епохи також відіграли свою роль. Український банківський сектор був неготовий до зустрічі та розуміння нових гравців FinTech. Статус-кво зараз дещо змінюється.

З іншого боку, українські FinTechs є надзвичайно прогресивними. З огляду на чисельність населення країни, можна було б очікувати значно більшої кількості проєктів, що діють на ринку, та більшої уваги до споживчої аудиторії. Проте є менше 100 проєктів, включаючи інфраструктуру, і більшість зосереджена на корпоративному ринку.

Такий стан речей є функцією декількох факторів, таких як:

– загальна недовіра до фінансових послуг у поєднанні із загальною недостатністю фінансової грамотності;

– відсутність капіталу для розвитку;

– небажання діючих банків та приватних корпорацій застосовувати ці нові технології та підходи;

– відсутність ринків капіталу в країні.

Разом це говорить про «слабкий внутрішній ринок».

Постає питання, чому у високотехнологічній галузі, що налічує понад 200 000 людей (величезний пул талантів), існує так мало правильно розроблених «масштабів» – стартапів за кілька років у роботі з перевіреними бізнес-моделями та досить значним доходом – інвестування в Україну [2; 3; 4; 8].

Відповідь очевидна, це слабкий внутрішній ринок. Зі слабким попитом та наявним доходом на місцевому рівні, як відомо, важко реалізувати бізнес-моделі та почати заробляти. Ці стартапи змушені пробувати свої сили на закордонних ринках. Проникнення на ринки збуту без перевірених ділових випадків на батьківщині та дуже обмежене фінансування на маркетинг не менш важливе.

Фінансування маркетингу означає необхідність стороннього інвесторського капіталу, проте інвестори не прагнуть вкладати кошти в незавершені бізнес-моделі. Винятком є лише кілька підприємців, що вкладають власні кошти, керуючись прогресивним мисленням, орієнтовані на клієнтів та удачу. З огляду на ці несприятливі ринкові умови, можна вважати, що кількість FinTechs на ринку (хоч і невелика в абсолютних числах) та їх швидкість масштабування слід розглядати як прогрес та чіткий шлях у правильному напрямі.

З покращеним доступом до капіталу, стабілізацією економіки, актуалізацією законодавчої бази та зростаючою кількістю традиційних гравців фінансових послуг, які трансформуватимуться з новими технологіями, швидше за все, сприятиме швидкому зростанню сектору, який вже перевершує будь-який інший, – технологічної галузі на ринку України.

Висновки. З огляду на все вищесказане, варто підкреслити, що, зважаючи на значну трансформацію фінансової системи та на явище FinTech, центральні банки та фінансові органи мають відігравати активну роль у налаштуванні регуляторної бази настільки, наскільки ці розробки можуть ефективно поставити під контроль можливості з ризиками. У цьому контексті низка питань заслуговує на подальше обговорення, оскільки біль-

шість з них стосується впровадження основних принципів, а концептуальні та практичні проблеми пошуку оптимального регуляторного та політичного реагування для сприяння надійним та безпечним фінансовим інноваціям потребують вирішення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Readiness for the Future of Production Report 2018. URL: http://www3.weforum.org/docs/FOP_Readiness_Report_2018.pdf (дата звернення: 06.02.2020).

2. До 2030 року AI може забезпечити додаткову глобальну економічну активність у розмірі 13 трлн дол. URL: https://www.everest.ua/ai-platform/analytics/do-2030-roku-ai-mozhezabezpechyty-dodatkovu-hlobalnu-ekonomichnu-aktyvnist-u-rozmiri-13-trln-dol/.

3. Кльоба Л.Г. Цифровізація – інноваційний напрям розвитку банків. Електронне наукове фахове видання *«Ефективна економіка»*. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2018/86.pdf.

4. Коваленко В.В. Розвиток FinTech: загрози та перспективи для банків України. *Приазовський економічний вісник.* 2018. Випуск 4(09). С. 127–133.

5. Корнівська В.О. Цифровий банкінг: ризики фінансової дигіталізації. *Проблеми економіки.* 2017. № 3. С. 254–261.

6. Мусіна Л.А., Кваша Т.К. Вплив науково-технічної та інноваційної діяльності на економічне зростання в Україні, його чинники і ресурси. *Моделювання та інформаційні системи в економіці* : зб. наук. пр. 2014. № 90. С. 136–152. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1& S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Mise_2014_90_14.

7. Писаренко Т.В. Стан інноваційної діяльності та діяльності у сфері трансферу технологій в Україні у 2017 році: аналітична довідка / Т.В. Писаренко, Т.К. Кваша та ін. Київ : УкрІНТЕІ, 2018. 100 с.

8. Піддубна В.Г. Цифрова трансформація маркетингу банківських інновацій в умовах фінансової нестабільності. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2018. № 3 (67). С. 209–211.

9. Стан інноваційної діяльності та діяльності у сфері трансферу технологій в Україні у 2018 році: аналітична довідка / Т.В. Писаренко, Т.К. Кваша та ін. Київ : УкрІНТЕІ, 2019. 80 с.

10. Степаненко О.П. Моделювання та ІТ-підтримка процесів діяльності банківської системи в контексті розвитку цифрової економіки. URL: mpsesm.org/index.php/mpsesm/mpsesm9/paper/download/545/470.

11. Яценко М.С., Бондаренко А.О. Актуальні питання розвитку сектору фінансових послуг із застосуванням сучасних фінансових технологій. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво.* 2019 р. № 2 (107). С. 25–30.

КОМУНІКАЦІЙНИЙ СКЛАДНИК ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

COMMUNICATION COMPONENT OF THE STATE MECHANISM OF STIMULATING THE CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT

УДК 351.072:304.4
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-15

Сенча С.А.
аспірант кафедри проєктного менеджменту
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

У статті на основі дослідження сучасного стану розвитку громадянського суспільства в Україні та наявної сукупності методів та інструментів стимулювання його розвитку з боку органів публічної влади обґрунтовано роль і функції комунікації як складової частини державного механізму стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні.
Державний механізм стимулювання розвитку громадянського суспільства визначено як сукупність нормативно-правових, організаційних, методологічних та методичних норм і правил, а також практичних методів та інструментів, що забезпечують ефективну взаємодію органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства з метою досягнення сталості розвитку громадянського суспільства України.
Визначено, що формування ефективної взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства потребує організації комунікації між зазначеними інституціями як основи для спільного вирішення завдань забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства.
Обґрунтовано системоутворюючу роль комунікаційного складника у державному механізмі стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні, що проявляється у підтримці єдності та узгодженості його елементів та забезпеченні здатності його суб'єктів до відпрацювання і використання спільних інструментів підвищення громадської активності та досягнення сталості розвитку громадянського суспільства.
Доведено, що оптимально організована, активна, результативна комунікація інститутів влади та громадянського суспільства є відправною точкою формування та водночас засобом забезпечення дієвості, ефективності і навіть існування державного механізму стимулювання розвитку громадянського суспільства, а також основною умовою, що дає змогу йому набути властивостей гнучкості, адаптивності до змін зовнішнього і внутрішнього середовища, здатності до саморозвитку, що, зрештою, визначає його спроможність виконувати передбачені функції і забезпечувати досягнення мети.
Надано характеристику основних функцій і завдань комунікаційного складника державного механізму стимулювання розвитку громадянського суспільства, а також умов ефективності комунікації інститутів публічної влади та громадянського суспільства, що залежить від ступеня узгодженості інтересів її суб'єктів, їх взаємної поваги, довіри та готовності до спільної комунікативної діяльності, а також здатності до консолідації своїх комунікативних та інформаційних ресурсів.
Ключові слова: *громадянське суспільство, державний механізм, комунікація, комунікативний процес, комунікативний простір.*

In the article, based on the study of the current state of the civil society development in Ukraine and the existing set of methods and the tools of stimulating its development by public authorities, the role and functions of communication as a component of the state mechanism of stimulating the civil society development in Ukraine are substantiated.
The state mechanism for stimulating the civil society development is defined as a set of legal and regulatory, organizational, methodological and methodical norms and rules, as well as practical methods and tools that ensure effective interaction of public authorities and civil society institutions with the aim of achieving the sustainability of civil society in Ukraine.
It is determined that the formation of effective interaction between public authorities and civil society institutions requires the organization of communication between these institutions as a basis for joint solution to the problems of ensuring the sustainable civil society development.
The system-forming role of the communication component in the state mechanism of stimulating the civil society development in Ukraine, which is manifested in support of the unity and coherence of its elements, as well as ensuring the ability of its subjects to work out and use common tools to increase public activity and achieve sustainable society development, is substantiated.
It is proved that optimally organized, active, efficient communication between the institutions of power and civil society is the starting point of formation and, at the same time, a means of ensuring the effectiveness, efficiency and even existence of the state mechanism for stimulating the civil society development, as well as the basic condition that allows it acquiring the properties of flexibility and adaptability to changes in the external and internal environments, the ability to self-development, which ultimately determines its ability to fulfil the intended functions and ensure achievement of the purpose.
The description of the main functions and tasks of the communication component of the state mechanism for stimulating the civil society development, as well as the conditions of communication efficiency between public authorities and civil society, which depends on the degree of coherence of the interests of its subjects, their mutual respect, trust and willingness to cooperate as well as the ability to consolidate their communication and information resources is given.
Key words: *civil society, state mechanism, communication, communicative process, communicative space.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Актуальність вирішення проблем розвитку громадянського суспільства в Україні важко переоцінити, оскільки стан громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України як європейської

держави з високим рівнем демократичних цінностей та консолідації суспільства. Саме громадськості має належати ключова роль у процесах формування та реалізації державної і регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, саме конструктивна взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства здатна забезпечити успішність реформ в Україні, в тому числі процесу децентралізації державного управління, підвищення якості публічних послуг, ефективного запобігання корупційним ризикам.

Аналіз стану співпраці влади та громадськості в Україні, проведений експертами національних громадських організацій та представниками урядових установ України за ініціативою Координатора проєктів з розвитку громадянського суспільства ОБСЄ в Україні, засвідчив, що для формування ефективної моделі взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади необхідно [8, с. 12]: забезпечити інформаційну відкритість з боку органів публічної влади, вчасне інформування громадськості про підготовку проєктів рішень; забезпечити охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій з громадськістю всіх процесів, що стосуються вирішення питань, які мають суспільне значення; відпрацювати ефективні методи стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії з органами державної влади та обізнаності щодо відповідних визначених законодавством процедур.

Тому інформаційна відкритість, прозорість та підзвітність органів публічної влади та участь громадськості у прийнятті суспільно значущих рішень є головними умовами становлення розвиненого громадянського суспільства в Україні, що вимагає побудови та підтримки ефективного збалансованого комунікативного процесу між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти розвитку комунікацій у публічній сфері висвітлено у працях багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: зарубіжний досвід організації та сучасні тенденції комунікацій суб'єктів публічного управління досліджували І. Дегтярьова, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, Г. Почепцов та ін.; обґрунтуванню необхідності розроблення державної комунікаційної політики присвячено публікації Р. Войтович, М. Лашкіної, Л. Литвинової, С. Соловйова та ін.; питання адаптації та застосування інструментів маркетингових комунікацій у публічній сфері розглядається в працях Д. Кіслова, Л. Литвинової, В. Лобанова, А. Панкрухіна, Ю. Збираник та ін. Актуальності та можливостям використання PR-інструментів у публічному управлінні присвячено дослідження таких науковців, як В. Бакуменко, Р. Гуменний, В. Мінаєва, О. Руденко, О. Шевченко та ін.

Значна кількість досліджень вітчизняних і зарубіжних учених (О. Бабінова, І. Колосовська, О. Мех, О. Радченко та ін.) стосується окремих аспектів, концепцій, моделей та механізмів публічної комунікації, масової комунікації та комунікативної політики. З огляду на складне суспільно-політичне становище країни останнім часом особливої актуальності набувають праці, присвячені проблемі забезпечення інформаційної безпеки країни (В. Бондаренко, Ю. Горбань, В. Іванов, У. Ільницька, В. Петрик та ін.), а також дослідженню методів і засобів формування іміджу публічної влади та створенню системи стратегічних комунікацій (Т. Безверхнюк, К. Глущенко, О. Западинчук, В. Ліпкан, В. Лола, Ю. Падафет, Т. Сивак, М. Шклярук та ін.).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз сучасних наукових досліджень щодо комунікації в публічній сфері показує, що:

– сформовано і визначено поняття «комунікація в публічному управлінні» як процесу обміну інформацією органів державної влади й органів місцевого самоврядування між різними інституціями суспільства (суб'єктами комунікації), а також обміну інформацією всередині органу влади [7];

– визначено поняття та елементи комунікаційної діяльності і комунікативного процесу, комунікаційної та інформаційної політики; також окреслено їх завдання і функції, на основі чого виокремлено й охарактеризовано комунікативну підсистему публічного управління, що складається із суб'єктів комунікативної взаємодії, інформаційних зв'язків й управлінських відносин, процесів взаємодії суб'єктів управління між собою та з іншими суспільними інститутами, а також інформаційної інфраструктури [6, с. 11];

– в аспекті комунікації публічної влади і суспільства комунікативну взаємодію органів публічної влади та громадськості визнано необхідним атрибутом налагодження публічно-управлінських відносин між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства [15, с. 194]; визначено, що ефективність системи державного управління залежить від оптимізації комунікативної взаємодії органів державної влади, громадськості та самоврядних структур, крім того,

нові форми комунікації держави і суспільства створюють передумови розвитку інститутів та організацій громадянського суспільства, сприяють демократизації [1, с. 94]; обґрунтовано доцільність переходу від інформаційної до комунікативної діяльності в державному управлінні та необхідність формування комунікаційної політики, Національної комунікативної стратегії [4, с. 93].

Проте комунікації як складової частини державного механізму стимулювання розвитку громадянського суспільства в сучасних наукових працях не приділяється досить уваги, що й зумовило вибір теми дослідження.

Мета статті – на основі дослідження сучасного стану розвитку громадянського суспільства в Україні та наявної сукупності методів та інструментів стимулювання його розвитку з боку органів публічної влади обґрунтувати роль і функції комунікації як складника державного механізму стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Необхідність підвищення ефективності діяльності органів публічної влади щодо розвитку громадянського суспільства в Україні актуалізовано у 2016 році, коли Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» було затверджено нову Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. Цим документом визнавалося існування в Україні штучних бар'єрів для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами публічної влади. З метою подолання зазначених бар'єрів та створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства передбачалась діяльність за такими стратегічними напрямами, як: створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства; забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення; стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці. Реалізацію стратегічних напрямів на регіональному та місцевому рівнях доручено обласним державним адміністраціям [14].

Зазначений Указ та низка інших нормативно-правових актів регламентують певні аспекти діяльності органів публічної влади щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Україні, зокрема: порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень [9]; порядок всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації для задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів [13]; порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, в тому числі порядок утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечення їх функціонування [10]; порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [12]; порядок проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка [11].

Загалом нормативно-правова основа у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є достатньою, більш того, аналіз змін правового середовища організацій громадянського суспільства протягом 2018–2019 рр., проведений Національним інститутом стратегічних досліджень, дає можливість зробити висновок про їх сприятливий вплив на подальший розвиток громадянського суспільства [3, с. 77].

Громадський моніторинг реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, виконаний ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у рамках проєкту ПРООН «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні», показав, що [2]:

– уже у 2017 році були ухвалені і діяли 23 регіональні програми сприяння розвитку громадянського суспільства, станом на 2018 рік були затверджені регіональні плани заходів реалізації Національної стратегії у 20 областях, у 5 областях було розроблено проєкти зазначених планів, які проходили публічне обговорення;

– станом на 01.01.2018 у всіх регіонах, крім Дніпропетровської області, розпорядженнями голів ОДА та КМДА були створені і діяли регіональні Координаційні ради з питань сприяння розвитку громадянського суспільства;

– станом на 01.02.2018 реалізацію Національної стратегії в регіонах забезпечували 25 спеціалізованих підрозділів ОДА та КМДА, у тому числі 11 департаментів, 13 управлінь та 1 відділ;

– регламенти 23 обласних рад, ОДА та КМДА повною і достатньою мірою відповідають державній політиці відкритості та прозорості діяльності влади, залучення громадськості до вирішення місцевих питань;

– підтримка владою діяльності інститутів громадянського суспільства здійснюється у таких формах, як: фінансова (конкурси проєктів, бюджети участі); консультативно-просвітницька (експертна підтримка, проведення тренінгів та навчань для представників інститутів громадянського суспільства; надання приміщень в оренду на пільгових умовах; надання інформаційних майданчиків для проведення круглих столів, семінарів; анонсування, інформаційний та медійний супровід заходів громадських об'єднань та висвітлення результатів їх діяльності; створення консультативно-дорадчих органів).

За висновками Національного інституту стратегічних досліджень, незважаючи на реалізацію 70% заходів, передбачених Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, та позитивні зрушення в цій сфері протягом 2016–2017 рр., показник Індексу сталості розвитку громадянського суспільства України в 2018 р. погіршився, тому потрібні подальші наукові дослідження щодо визначення та впровадження ефективних механізмів взаємин та взаємодії влади, активного громадянського суспільства (громадські організації, волонтери та ін.) та українського суспільства загалом, виявлення тих мотиваційних інструментів, які могли би стимулювати як активність громадян, так і потребу влади у співпраці з громадським сектором [3, с. 77].

Зважаючи на вищевикладене, доцільним є формування державного механізму, який являє собою сукупність нормативно-правових, організаційних, методологічних та методичних норм і правил, а також практичних методів та інструментів, що забезпечують ефективну взаємодію органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства з метою досягнення сталості розвитку громадянського суспільства України.

За висновками аналітичних досліджень, ефективна модель взаємодії інститутів публічної влади та громадянського суспільства потребує, з одного боку, інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, в тому числі вчасного інформування про підготовку політичних рішень, з іншого – здійснення повноцінного громадського контролю, громадських експертиз, охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій із громадськістю питань, що мають пріоритетне значення для суспільства [16]. Отже, в аспекті формування ефективної взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства особливої значущості набуває організація комунікації між зазначеними інституціями, оскільки саме комунікативна взаємодія здатна як задовольнити їх загальні й приватні інтереси у здійсненні своїх функцій і повноважень, так і вирішити важливі завдання забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства, зокрема забезпечити:

– своєчасне і повне інформування обох суб'єктів взаємодії про наміри, зміни, цілі і досягнуті результати здійснюваної діяльності щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, окремі її аспекти, проблеми та шляхи їх вирішення;

– формування та підтримку ефективного зворотного зв'язку для моніторингу стану громадянського суспільства й оцінювання результатів своєї роботи в напрямі сприяння його розвитку як органами публічної влади, так й інститутами громадянського суспільства;

– взаємне усвідомлення та врахування інтересів суб'єктів взаємодії у процесі планування діяльності щодо сприяння розвитку громадянського суспільства, досягнення консенсусу у вирішенні конфліктних питань, формування спільних ідей, відпрацювання спільних моделей діяльності, в тому числі узгодження цілей і змісту, а також методів та інструментів інформаційного впливу на громадську думку та підвищення громадської активності населення.

З позицій системного підходу саме комунікація відіграє системоутворюючу роль у державному механізмі стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні, оскільки вона підтримує єдність і узгодженість його елементів, забезпечує здатність його суб'єктів до відпрацювання і використання спільних інструментів підвищення громадської активності та досягнення сталості розвитку громадянського суспільства. Фактично оптимально організована, активна, результативна комунікація інститутів влади та громадянського суспільства є відправною точкою формування та водночас засобом забезпечення дієвості, ефективності і навіть існування державного механізму стимулювання розвитку громадянського суспільства, основною умовою, що дає змогу йому набути властивостей гнучкості, адаптивності до змін зовнішнього і внутрішнього середовища, здатності до саморозвитку, що, зрештою, визначає його спроможність виконувати передбачені функції і забезпечувати досягнення мети.

Зважаючи на роль і функції, а також необхідний формат комунікації в державному механізмі стимулювання розвитку громадянського суспільства, неможливо не погодитися з Є. Романенко, який дійшов висновку, що запровадження нових форм комунікативної взаємодії інститутів публічної влади та громадянського суспільства передбачає відмову її суб'єктів від стереотипів мислення та усвідомлення необхідності зближення своїх інтересів та збільшення масштабів громадської участі у справах держави та кожної її підконтрольної сфери; тільки у такий спосіб створюються умови до максимального наближення до найвищої форми самоорганізації суспільства, забезпечується колективне управління і зміцнення демократії [15, с. 197].

Варто також зауважити, що активна безперервна комунікативна взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства потребує належно організованого комунікативного процесу. Ефективність та збалансованість комунікативного процесу забезпечується, передусім, наявністю єдиного комунікативного простору.

Своєю чергою комунікативний простір у розрізі публічного управління за [5, с. 8] – це середовище, в якому відбуваються процеси і відносини, пов'язані з творенням, поширенням і споживанням інформації, змістом якої є функціонування системи публічного управління. Складниками такого простору є:

– суб'єкти комунікативної взаємодії – органи публічної влади, громадські об'єднання, громадяни, наукові і ділові кола, політичні партії, тобто всі групи творців, поширювачів і споживачів інформації;

– інформаційні ресурси – масиви документів, бази та банки даних, всі результати творчої діяльності;

– інформаційна інфраструктура, що містить організаційні структури, які забезпечують творення, поширення і споживання інформації, а також інформаційно-телекомунікаційні структури та інформаційні технології;

– процеси, зв'язки та управлінські відносини, що пов'язані з виробництвом, обробкою, тиражуванням, поширенням, зберіганням, споживанням, захистом та утилізацією інформації.

Таким чином, ефективність комунікації інститутів публічної влади та громадянського суспільства залежить насамперед від ступеня узгодженості інтересів її суб'єктів, їх взаємної поваги, довіри та готовності до спільної комунікативної діяльності, а також здатності до консолідації своїх комунікативних та інформаційних ресурсів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Досягнення сталості розвитку громадянського суспільства України потребує формування та впровадження ефективних механізмів взаємодії влади, активного громадянського суспільства та українського суспільства загалом, а також визначення та застосування ефективних інструментів стимулювання як громадської активності, так і активності влади у співпраці з громадськістю.

Ефективна взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства передбачає організацію комунікації між зазначеними інституціями, оскільки саме на основі комунікативної взаємодії вони здатні вирішити важливі завдання забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства.

Активна, безперервна та результативна комунікативна взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства потребує належно організованого комунікативного процесу, тому перспективами подальших наукових досліджень є розроблення форм і методів спільної діяльності органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства з метою підтримки та забезпечення ефективності комунікативного процесу, а також виявлення можливостей консолідації їх комунікативних та інформаційних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Архипова Є.О., Дмитренко Н.О. Ефективна комунікація між органами державної влади та громадськістю як умова розвитку демократичного суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 1. С. 92–96.

2. Громадський супровід реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на регіональному рівні: аналітичний звіт. ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у рамках проєкту ПРООН «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні». Одеса, 2018. 112 с. URL: https://uvp.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Analitychnyj-zvit-za-pidsumkamy-monitoryngu_compressed.pdf (дата звернення: 15.01.2020).

3. Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації: аналіт. доп. / Яблонський В.М., Бекешкіна І.Е., Гелетій М.М. та ін. ; за заг. ред. О.А. Корнієвського, Ю.А. Тищенко, В.М. Яблонського. Київ : НІСД, 2019. 112 с.

4. Драгомирецька Н.М. Сучасні тенденції комунікацій у сучасному світі. *Публічне урядування*. Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2015. № 1(1). С. 85–97.

5. Дрешпак В.М. Інформаційний, комунікативний, семіотичний простори державного управління: спільне, відмінне та особливе. *Публічне адміністрування: теорія та практика:* ел. наук. фахове видання. Дніпро, 2012. Вип. 2(8). URL: http://ww.dbuapa.dp.ua/

zbirnik/2012-02(8)/12dvmsvo.pdf (дата звернення: 01.03.2020).

6. Дрешпак В.М. Комунікації в публічному управлінні : навчальний посібник. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.

Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін.; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 273–278.

7. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. Київ : Ваіте, 2016. 280 с. URL: https://www.osce.org/uk/ukraine/303331?download=true (дата звернення: 01.03.2020).

8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 01.12.2019 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17 (дата звернення: 25.02.2020).

9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Дата оновлення: 07.05.2019 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF (дата звернення: 25.02.2020).

10. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049. Дата оновлення: 04.03.2020 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF#n15 (дата звернення: 05.03.2020).

11. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Дата оновлення: 19.03.2019 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF (дата звернення: 25.02.2020).

12. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР. Дата оновлення: 16.07.2019 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 25.02.2020).

13. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016 (дата звернення: 25.02.2020).

14. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування :* збірник наукових праць. Дніпро, 2014. Вип. 2(21). С. 190–201.

15. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади: аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: http://old2.niss.gov.ua/articles/881/ (дата звернення: 15.01.2020).

УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ РЕФОРМУВАННЯ МЕТОДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ

MANAGEMENT OF THE SYSTEM OF REFORMING METHODOLOGICAL ACTIVITY IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

УДК 378.001+338.21
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-16

Соколова Е.Т.
аспірантка кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради

У статті теоретично узагальнені механізми управління реформуванням методичної діяльності закладів вищої освіти як фактору зростання результативності надання якісних освітніх послуг. Основною метою реформування управління методичною діяльністю закладу вищої освіти є визначення чітких механізмів її планування, мотивації, організації, регулювання та контролю. На основі аналізу та систематизації наукових джерел висвітлені основні тенденції розвитку управління методичною діяльністю та шляхи вдосконалення організаційної системи методичної роботи. У загальному вигляді для ефективної організації методичної роботи у закладі вищої освіти має бути створена комплексна науково-методична система, що має мету та відповідні завдання, сукупність функціональних складників, які забезпечують її відкритість, прозорість, доступність, особистісно орієнтований підхід, оптимальність змісту, форм і методів. У контексті пріоритетності сучасної освітньої політики та євроінтеграційних процесів визначальними чинниками дієвості науково-методичної системи закладу вищої освіти доцільним є застосування інноваційних форм менеджменту. Завданнями статті є розкриття основних напрямів управління методичною діяльністю на засадах Agile-технології. Теоретично розробляються шляхи подолання протиріч між формалізацією методичної роботи та творчим характером праці науково-педагогічних працівників. Визначена сутність Agile-управління та його методик скрам та канбан, завдяки яким забезпечується проєктний підхід до реалізації методичної діяльності у закладі вищої освіти. Оригінальністю запропонованої структури та механізмів управління є вироблення стратегії інноваційного менеджменту для організації методичної діяльності у закладі вищої освіти, яка сприятиме мінімізації та оптимізації ресурсів, часу та підвищуватиме рівень якості освіти. Проаналізовані переваги та недоліки проєктного підходу до управління в умовах автономії закладу освіти. Визначена актуальність створення системи мотивації і стимулювання інноваційної діяльності у системі освіти, які є стратегічними напрямами державної політики в галузі освіти.

Ключові слова: *управління закладами вищої освіти, методична діяльність, освітня послуга, якість освіти, інноваційний менеджмент, Agile-методологія.*

The article theoretically generalizes the mechanisms for managing the reformation of the methodological activity of higher education institutions as a factor for increasing the efficiency of the provision of quality educational services. The main purpose of reforming the management of the methodological activity of the institution of higher education is to define clear mechanisms for its planning, motivation, organization, regulation and control. In general, for the effective organization of methodological work in higher education institutions, a complex of scientific and methodological system should be created, which has a purpose and corresponding tasks, a set of functional components that ensure its openness, transparency, accessibility, personality-oriented approach, optimality of content, forms and methods. In the context of the priority of modern educational policy and European integration processes, the use of innovative forms of management is advisable to determine the effectiveness of the scientific and methodological system of higher education institutions. The tasks of the article are to reveal the main directions of management of methodical activity on the basis of Agile technology. The ways of overcoming the contradictions between the formalization of methodical work and the creative nature of the work of scientific and pedagogical workers are theoretically developed. The essence of Agile management and its methods of scrambling and kanban, which provide a project approach to the implementation of methodological activities in higher education. The originality of the proposed structure and management mechanisms is to develop an innovation management strategy for organizing methodological activities in higher education institutions, which will help to minimize and optimize resources, time and improve the quality of education. Advantages and disadvantages of the project management approach under the conditions of autonomy of educational establishment are analysed. The urgency of creating a system of motivation and stimulation for innovative activity in the education system, which are strategic directions of state policy in the field of education.

Key words: *management of institutions of higher education, methodical activity, educational service, quality of education, innovative management, agile methodology.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. У процесі загального реформування суспільного життя виникають передумови для стрімких змін у системі вищої освіти. З метою підвищення результативності показників діяльності закладів вищої освіти та пріоритетності зростання викладацької майстерності та загальнокультурного рівня виникає необхідність модернізувати підходи до системи управління методичною роботою, які ґрунтуються на сучасних досягненнях науки, аналітико-організаційній системі та діагностико-інформаційній діяльності. Результати аналізу науково-педагогічної літератури дають змогу зробити висновок, що без реформування процесів організації методичної діяльності вищої освіти неможливо забезпечити зростання рейтингових показників закладів вищої освіти, які б гарантували збільшення фінансування, можливості онов-

лення матеріально-технічної бази, залучення провідних фахівців та організацію сучасного навчання майбутніх компетентнісних кадрів. Актуальність створення системи мотивації і стимулювання інноваційної діяльності у системі освіти та нівелювання ризиків залишаються одними зі стратегічних напрямів державної політики, яким буде сприяти залучення методів інноваційного менеджменту в освітньому управлінні.

З огляду на тенденційні зміни у системі управління закладами вищої освіти, слід звернути увагу на практики різноманітних галузей економічної діяльності, зокрема IT-сфери, які вже нині впроваджують гнучке управління, пріоритетність командного потенціалу, делегування повноважень, різноманітні колаборації, розробку короткострокових та результативних проєктів. Запровадження інноваційних форм менеджменту в процес організації методичної роботи, зокрема технології Agile, дає можливість для створення оптимальних умов самовдосконалення та самореалізації наукових та науково-педагогічних працівників, підвищення результативності у наданні якісних освітніх послуг. Управління в технології Agile виходить на новий рівень, якому притаманна прозорість процесів, ефективність управління, підвищення якісних комунікаційних показників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації методичної діяльності у закладах освіти досить широко представлене у різноманітних працях вітчизняних та зарубіжних науковців. Аналіз цих робіт свідчить, що методична робота є формою організації підвищення професійності науково-педагогічних працівників (Н. Волкова, Т. Рябченюк, В. Кудзоєва) [1, с. 8]; фактором розвитку педагогічної творчості (С. Максимюк, Т. Берсенєва, Л. Білієнко); основою наукової організації освітнього процесу (І. Жерносек) [3, с. 1]; організацією, обміном та впровадженням науки (Ш. Амонашвілі, Г. Жерносек, Г. Гребенюк). Здебільшого методична діяльність розглядається стосовно науково-педагогічних працівників. Проблематикою модернізації неперервної освіти займалися С. Батишев, Р. Гуревич, Ю. Зінковський. Висвітлені рекомендації щодо організації та змісту науково-методичної роботи у працях Г. Данилової, Н. Дудніченко, Н. Житнік, І. Козловської, В. Семенюка [2. с. 12–17]. Таким чином, слід зазначити, що методичну діяльність розглядають у контексті механізму зростання педагогічної творчості та як чинник розвитку траєкторії освітнього потенціалу закладу вищої освіти. Сучасні вимоги до науково-методичного забезпечення освітнього процесу, інформатизації суспільства змінюють пріоритети вищої освіти, оновлюють зміст, види і форми методичної діяльності. Інноваційні методи менеджменту закладів вищої освіти репрезентують у роботах Л. Даниленко, І. Осадчий, М. Поташник. Узагальнюючи науково-прикладні основи управління закладом вищої освіти, вчені визначають цей процес як цілеспрямований вплив на систему з метою її оптимального функціонування та як сукупність організаційних, методичних, кадрових заходів, що спрямовані на задовільне функціонування педагогічного процесу. Питаннями впровадження саме Agile-менеджменту займалися багато фахівців, зокрема Джефф Сазерленд, Джим Хайсмит, Кент Бек, Роман Пихлер [7].

Незважаючи на значну кількість досліджень з проблем організації методичної діяльності, залишається не врахованим та не досить розробленим питання саме управління реформуванням організації методичної діяльності у закладах вищої освіти, які мають свої особливості як суб'єкт ринкових відносин та державна установа. В Україні натепер недостатня кількість практичних наробок у галузі проєктного підходу до ефективного управління, які б базувалися на методиці Agile.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Основною метою реформування управління методичною діяльністю закладу вищої освіти є визначення чітких механізмів її планування, мотивації, організації, регулювання та контролю. Загальними принципами, на яких ґрунтуються механізми управління методичною роботою, є компетентнісний підхід, інноваційність, прагматизм, гуманність, дотримання етичних принципів та корпоративної культури. Ефективність функціонування методичної роботи забезпечується такими чинниками, а саме: кадровим потенціалом, матеріально-технічною та ресурсною базою, формами взаємодії та організації діяльності, адекватністю системи вимог. Актуалізація інноваційності управління методичною діяльністю формує можливості зростання конкурентоспроможності закладу вищої освіти, адаптує до швидких контекстуальних змін освітнього простору. Тому доцільним, на нашу думку, є створення в системі управління закладом вищої освіти внутрішньої системи науково-методичного розвитку професіоналізму викладацького колективу як елементу побудови інноваційної структури. У загальному вигляді для ефективної організації методичної роботи у закладі вищої освіти має бути створена комплексна науково-методична система, що має мету та відповідні завдання, сукупність функціональних складни-

ків, які забезпечують її відкритість, прозорість, доступність, особистісно орієнтований підхід, оптимальність змісту, форм і методів.

Формулювання цілей статті. У контексті пріоритетності сучасної освітньої політики та євроінтеграційних процесів визначальними чинниками дієвості науково-методичної системи закладу вищої освіти доцільне застосування інноваційних форм менеджменту. Завданням статті є розкриття основних напрямів управління методичною діяльністю на засадах Agile-технології.

Виклад основного матеріалу. Agile-менеджмент (від англ. Agile – «спритний», «еластичний», «рухливий») – ітераційний метод планування та керування будь-якими процесами та проєктами. Застосовуючи Agile-менеджмент у процесі управління та координації науково-методичних підсистем закладу вищої освіти слід виділяти короткі цикли розробки продукту: методичних рекомендацій, освітніх програм, індивідуальних програм розвитку, надаючи оновлення залежно від змін потреби самих викладачів та освітньої політики держави загалом [4, с. 156–162]. Інтеграційно-функціональна модель науково-методичної системи передбачає поєднання методично-діяльнісних підсистем, таких як:

1) науково-методичний центр закладу вищої освіти;

2) відділ забезпечення якості освіти та динаміки розвитку педагогічного професіоналізму викладачів;

3) науково-методичний супровід розвитку педагогічного професіоналізму;

4) індивідуалізована програма саморозвитку професіоналізму викладача.

Діяльність відповідних підсистем базується на дотриманні управлінських та організаційно-педагогічних умов, серед яких – регулювання діяльності нормативно-правовими актами, дотримання організаційних структур та регламентованості діяльності, запровадження мотиваційного складника [5, с. 120–123].

До основних завдань науково-методичного центру належить процес планування, розроблення методичного інструментарію, проведення узагальнюючо-аналітичного збору та обробки результатів методичної діяльності, створення рекомендацій для подальшої діяльності. Функціонування відділу забезпечення якості освіти здійснюється шляхом моніторингових технологій стратегічної реалізації управлінських дій для визначення стану якості науково-педагогічної діяльності. Науково-методичний супровід розвитку педагогічного професіоналізму розглядається як технологізований процес застосування особистісно орієнтованих форм і методів науково-методичної роботи. Механізмом запровадження індивідуалізованої програми саморозвитку професіоналізму є розробка діагностичних карт потреб і труднощів професійної діяльності, активне залучення викладачів до розробки цих програм без відриву від освітнього процесу.

До основних результатів діяльності закладів вищої освіти належить надання якісних освітніх послуг та підвищення професійної майстерності науково-педагогічних працівників. Одним із завдань управління закладом освіти є організація та координація результативної методичної системи, управління методичною роботою. Методичне середовище закладу вищої освіти – спеціально організована діяльність науково-педагогічних працівників для підвищення їхньої майстерності та покращення результатів якості освіти. Управління системою науково-методичної діяльності спрямоване на удосконалення форм та змісту, проєктування дієвої структури. У закладі вищої освіти координаторами методичної діяльності є науково-методична рада та вчена рада, які визначають чіткі завдання, форми роботи колективу. Системоутворюючими елементами управлінського процесу методичної діяльності є створення нормативно-правового забезпечення, його оновлення відповідно до динамічних змін зовнішнього середовища, підвищення якості освіти, корегування форм організації методичної діяльності, переорієнтація науково-дослідної проблематики, оновлення інформаційного забезпечення методичної діяльності, створення творчих груп та команд. Управління методичною роботою має бути системним, комплексним, безперервним, спиратись на аналіз та стан функціонування освітнього простору загалом та конкретного закладу освіти.

Відповідно до принципів Agile-методології більш ніж 60% успішного виконання проєкту залежить від організації внутрішньої комунікації команди науково-педагогічних працівників. Звертаючи увагу на публікацію «Manifesto для розробки програм Agile», що була висвітлена ще у 2001 році, знаходимо базові підходи до розвитку комунікаційних процесів. Філософія Agile розкривається через такі цінності: люди та співпраця важливіші за процеси та інструменти, працюючий продукт важливіший за вичерпну документацію, готовність до змін важливіша за дотримання плану [7].

Головне завдання реформування управління структурними одиницями закладу вищої освіти, які відповідають за функціонування науково-методичної системи, полягає у забезпеченні комунікаційного процесу зі зворот-

Таблиця 1

Методи Agile-менеджменту та механізми їх застосування

План характеристики	Скрам-метод	Канбан-метод
Сутність	SCRUM від англ. «сутичка навколо м'яча» вперше застосував Хіротака Такеучі. Є процесом спільної роботи в команді, що працює на засадах кооперації та створює циклічну, поетапну розробку нового продукту	Система розроблена Таїті Оно з метою підтримки високого рівня виробництва. Передбачає контроль виробничих ланцюгів через використання спеціальних карток, які сповіщають про необхідність переміщення матеріалів від зовнішнього середовища на доопрацювання.
Механізми управління методичною діяльністю	– Реалізацію науково-методичної діяльності у закладі вищої делегувати невеликим проєктним командам (до 7 осіб) – Керівництво має здійснювати найбільш досвідчений працівник (за аналогією Scrum-майстра), який не керує окремими працівниками, а лише слідкує за чітким регламентуванням виконання окремих завдань; – план реалізації проєктів виконує вся команда, розбиваючи його на окремі етапи- спринти, з чітким визначенням переліку завдань для кожного; – на кожному етапі організовується взаємодія учасників процесу, контроль результатів.	– Чітке визначення переліку необхідних завдань, які потрібно виконати; – Розробка обліку карток виконаних завдань: тих, які в процесі, та тих, які планується реалізувати; – Кожен учасник відслідковує етапи реалізації науково-методичної діяльності та вчасно виконує свої обов'язки; – Інформатизація процесу висвітлення інформації для прозорого та відкритого доступу для всіх зацікавлених осіб. Таким чином, методичні наробки не будуть залишатися у вигляді формальних документів, а будуть втілюватися у життя.

Джерело: складено за [4; 6; 7]

ними реакціями, які б не моделювали документально ідеальний процес, а спрощували реально наявний. Важливість Agile-підходу саме в управлінні методичною діяльністю пояснюється тим, що відповідним питанням має займатися не лише відокремлений структурний підрозділ, а відповідальні структурні одиниці закладу вищої освіти у постійному зв'язку з усіма викладачами. Налаштування взаємодії всередині навчального закладу означає поліпшення працездатності. Інформаційні потоки та управлінські рішення мають бути нерозривними та цілеспрямованими, що забезпечується спілкуванням усіх працівників. З метою створення структурних підрозділів, які відповідають за науково-методичний супровід, необхідно врахувати такі принципи, як:

– загальна активність усіх учасників освітнього процесу, що передбачає залучення на всіх етапах створення, виробництва та реалізації програм, проєктів, планів розвитку;

– наявність можливості приймати спільні рішення безпосередньо у структурному підрозділі, який відповідає за науково-методичний супровід, для забезпечення переходу команди викладачів на засади самоорганізованості та самокерованості, колективні ухвалення рішень у процесі виконання освітніх проєктів;

– візуалізація вимог до освітніх проєктів: методичних рекомендацій, індивідуальних планів, програм, де будуть задекларовані чіткі вимоги та стандарти;

– дотримання графіка виконання етапів проєкту та нівелювання часових проміжків у разі зміни вимог. Саме середовище Agile передбачає невизначеність кінцевих умов зовнішнього середовища та можливості змін вимог до кінцевого продукту, що дуже характерно у мінливих умовах освітнього простору;

– фокусування на результативності, постійне оновлення навчально-методичного забезпечення, відслідковування світових тенденцій щодо методичної діяльності та запровадження її елементів;

– постійний контроль за результатами діяльності та її якістю. На прикладі запропонованої системи організації науково-методичної діяльності цим має займатися саме відділ забезпечення якості освіти;

– спільна робота працівників науково-методичного центру та відділу з викладачами з метою прогностичної діяльності, створення індивідуалізованих траєкторій розвитку професіоналізму.

До основних методів Agile-менеджменту в управлінні методичною діяльністю слід віднести скрам та канбан. Нижче наведена характеристика цих методів та особливості використання в управлінні методичною діяльністю.

Тому головною перевагою Agile-управління є гнучкість, готовність до змін, можливість

адаптувати кінцевий продукт до динамічних умов. Проведені дослідження не вичерпують усіх аспектів вирішення функціонування методичної діяльності у закладі вищої освіти, а враховують і певні обмеження запропонованого підходу. До основних недоліків належать: мінімізація регламентованої документації, трудомісткість через постійну зміну вимог до кінцевого методичного продукту.

Висновки і перспективи дослідження в цьому напрямі. З метою розширення управлінських підходів до аналізу методичної діяльності закладу освіти, підвищення ефективності та результативності функціонування структурних підрозділів та загальної організації в умовах реальної автономії слід запроваджувати інноваційний потенціал сучасних форм менеджменту. Виділено складники системи науково-методичної діяльності, принципи функціонування, методи управління. На основі виділених складників розроблена модель механізмів науково-методичної діяльності на засадах Agile-менеджменту з урахуванням двох форм, а саме скрам та канбан. Оригінальністю запропонованої структури та механізмів управління є вироблення стратегії інноваційного менеджменту для організації методичної діяльності у закладі вищої освіти, яка сприятиме мінімізації та оптимізації ресурсів, часу та підвищуватиме рівень якості освіти. Слід відзначити, що ефективне управління методичною діяльністю у закладі вищої освіти – складник цілісного управлінського процесу. Можемо стверджувати, що вдосконалення форм управління відбувається в процесі організації заходів щодо вивчення результатів наукових досліджень у галузі управління та передового педагогічного досвіду для вдосконалення професійних умінь та навичок, розвитку мотивації, стимулювання самоосвітньої діяльності. Інноваційний менеджмент в управлінні методичною діяльністю дає змогу подолати протиріччя між формалізованим підходом до його здійснення та творчим характером праці науково-педагогічних працівників, врахувати кадровий склад. У перспективі досліджень планується розширення аналітичного інструментарію оцінювання зростання рейтингових показників закладу вищої освіти в умовах упровадження форм інноваційного менеджменту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бакіров В.С. Університети у пошуках нової стратегії. *Universitates:* Альманах. 2008. Вип. 1. С. 8–11.

2. Даниленко Л.І. Експертиза інноваційних проєктів та технологія їх здійснення / Л.І. Даниленко, В.І. Довбищенко. *Педагогічні інновації: ідеї, реалії, перспективи.* Київ, 2001. Вип. 4. С. 12–17.

3. Жернова О.І. Науково-методичне забезпечення навчального процесу у вищій школі: усталені нормативи та сучасні вимоги. *Вісник Книжкової палати.* 2012. № 2. С. 1.

4. Кон М. Scrum: гибкая разработка ПО. / пер. с англ. Москва : ООО «ИД «Вильямс», 2011. 576 с.

5. Федірчик Т.Д. Науково-методичний супровід розвитку педагогічного професіоналізму молодого викладача вищої школи : практичний посібник. Чернівці : Золоті литаври, 2015. 180 с.

6. Чжу Тін. Використання принципів та підходів гнучкої методології (Agile) під час планування та реалізації навчального процесу. *Управління розвитком складних систем*. 2019. № 38. С. 132–138.

7. Jim Highsmith. Manifesto for Agile Software Development. 2001. URL: http://agilemanifesto.org/iso/uk/principles.html.

СЕКЦІЯ 3
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

КОМУНІКАЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕХНОЛОГІЯ РОЗРОБКИ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

COMMUNICATION STRATEGIES OF LOCAL GOVERNMENT: TECHNOLOGY OF ELABORATION AND CLASSIFICATION

УДК 351.751(06.055.1)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-17

Лозовська К.С.
аспірантка кафедри проєктного менеджменту
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

У статті проаналізовано теоретичні підходи до визначення сутності та характеристик комунікаційних стратегій як планових комунікаційних документів, що використовуються органами місцевого самоврядування для залучення цільових аудиторій, територіальної громади до управління місцевими та державними справами. Охарактеризовано спільні і відмінні риси комунікативних і комунікаційних стратегій та визначено сфери їх використання.

Доведено, що важливим складником будь-якої стратегії чи програми соціально-економічного розвитку, яку розробляють органи місцевого самоврядування, є комунікаційна стратегія, яка визначається як документ, стратегічний комунікаційний орієнтир для планового здійснення інформаційного впливу на потенційні і наявні цільові аудиторії, таргетизовані групи територіальної громади з метою підвищення рівня їх поінформованості про заплановані зміни та формування відповідних поведінкових стереотипів. Обґрунтовано доцільність використання комплексного системного підходу COMBI (Communication for Behavioural Impact – комунікація для впливу на поведінку) у процесі розробки та реалізації комунікаційних стратегій. Ретельно розроблена й успішно реалізована комунікаційна стратегія сприятиме підвищенню ефективності ухвалених місцевою владою рішень та становленню територіальних громад як повноправних суб'єктів місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що структура комунікаційної стратегії має містити такі складові елементи, як: відповідність стратегічним цілям; визначення бажаної очікуваної поведінки; ситуаційний аналіз; розробка повідомлень і їх пре-тестування; розробка плану дій; опис управління реалізацією; моніторинг та оцінка впливу; розробка календарного графіка виконання та плану реалізації; визначення ресурсів та бюджету.

Узагальнено та доповнено типи комунікаційних стратегій, які можуть розроблятись і реалізовуватись на місцевому рівні: за стратегічною метою й ієрархічною структурою. Подано авторську класифікацію комунікаційних стратегій за такими ознаками: суб'єктною, об'єктною, територіальною, галузевою та типом впливу.

Ключові слова: *комунікаційні стратегії, розвиток місцевого самоврядування, стратегії та програми розвитку, складники комунікаційних стратегій, типи комунікаційних стратегій.*

The article is analyzed the theoretical approaches to the estimated daily characteristics of communal strategies, as well as planned communal documents, which should be used by the authorities for voluntary audits, and they will be managed separately. Characterized by the competition and communication of the social and strategic strategies and the sphere of public relations is marked.

It is proved that an important component of any strategy or program of socio-economic development developed by local governments is a communication strategy, which is defined as a document, a strategic communication guideline for the planned implementation of information impact on potential and existing target audiences, targeted groups of territorial communities, to raise awareness of planned changes and to formulate appropriate behavioral stereotypes. The expediency of using an integrated systems approach COMBI (Communication for Behavioral Impact – communication to influence behavior) in the development and implementation of communication strategies. A carefully designed and successfully implemented communication strategy will help to increase the effectiveness of local government decisions and the establishment of territorial communities as full bodies of local self-government.

It is substantiated that the structure of a communication strategy should contain the following components: compliance with strategic goals; determining the desired expected behavior; situational analysis; development of messages and their pre-testing; development of an action plan; description of implementation management; monitoring and impact assessment; development of a calendar schedule of implementation and implementation plan; determining resources and budget.

Types of communication strategies that can be developed and implemented at the local level are generalized and supplemented: for strategic purpose and hierarchical structure. The author classifies communication strategies according to the following: subjective, objective, territorial, sectoral and type of influence.

Key words: *community strategies, development of self-education, strategies and development programs, warehouses of community strategies, type of community strategies.*

Постановка проблеми. Важливу роль у процесі досягнення стратегічних цілей та реалізації міських стратегій і програм відіграє ефективна, цілеспрямована комунікація з цільовими аудиторіями, основними бенефіціарами запланованих змін. Саме з цією метою має бути забезпечено якісний комунікаційний супровід реалізації ухвалених відповідною міс-

цевою радою стратегій та програм у вигляді розробленої комунікаційної стратегії. З огляду на відсутність стратегічного планування в публічних комунікаціях має бути запроваджено дієвий підхід до планування дій в інформаційно-комунікаційному просторі в процесі досягнення визначених стратегічних цілей.

Комунікаційні стратегії як практичний інструмент реалізації місцевих стратегій і програм розвитку має активно використовуватись органами місцевого самоврядування у процесі запровадження реформ та управління змінами. Також варто зазначити, що деякі дослідники ставлять знак рівності між комунікаційними і комунікативними стратегіями, що є суттєвою помилкою. Адже комунікаційні стратегії виконують роль планів діяльності в інформаційно-комунікаційному просторі реалізації. Їх мета полягає у формуванні відповідного сприйняття запланованих відповідною місцевою радою змін, підвищення рівня довіри, мінімізації негативних наслідків та потенційних протидій заходам і діям місцевої влади.

Протягом останніх кількох років увага науковців до нових технологій взаємодії органів влади і суспільства, використання комунікацій не тільки як допоміжних управлінських інструментів, а як одних з основних та відведення їм ролі управління з допомогою комунікацій суттєво підвищилась.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комунікаційні стратегії стали об'єктом уваги таких дослідників, як: Т. ван Дейк [3], Д. Коник [10], М. Кравець [11], Г. Почепцов [14], Т. Сивак [20], О. Тишкевська-Шапошнік [23], С. Штурхецький [26–27], які досліджували комунікації крізь призму їх стратегічності, ефективності комунікаційного процесу та умов їх реалізації. Також комунікаційні стратегії активно використовуються у сфері бізнесу, реклами, зв'язків з громадськістю, де вони мають більш прикладний аспект застосування [25; 32] і дають змогу стверджувати про доцільність їх використання у практичній діяльності органів місцевого самоврядування як найбільш ефективної планової комунікаційної діяльності.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є теоретичне обґрунтування сутності комунікаційних стратегій, їх ролі у розвитку місцевого самоврядування, визначення основних етапів їх розробки і реалізації та здійснення їх класифікації.

Виклад основного матеріалу дослідження. У вітчизняній науковій практиці через відсутність чіткого розмежування понять «комунікаційний» і «комунікативний» на позначення комунікаційних стратегічних планів використовуються поняття «комунікативна стратегія» і «комунікаційна стратегія», однак, на наш погляд, вони мають певну відмінність. Комунікативний насамперед стосується мовця, мовлення та спілкування (живої істоти), а комунікаційний – стосується способу передавання, транслювання інформації, наративів, оформлених у певний інформаційний продукт. І в першому, і в другому випадках результатом комунікації є вплив на реципієнта та обмін інформацією, інформаційна взаємодія, однак стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та об'ємів інформації, яку щоденно отримує будь-який реципієнт через різні канали і способи, визначає необхідність використання прикметника «комунікаційний». Саме цей аспект було покладено в основу розмежування цих понять в англомовному варіанті поняття: "communication" – поширення або обмін інформацією шляхом артикуляції, написання чи з використанням інших носіїв, а також обмін інформацією між людьми через систему знаків, символів чи поведінки; "communications" – зв'язок, засоби надсилання або отримання інформації з допомогою технічних засобів [31, с. 33–34]. Тому низка сучасних дослідників з питань комунікацій сходяться на думці, що поняття «комунікаційний» є ширшим і передбачає як технічний аспект передачі та обміну інформацією, так і безпосередній.

Варто наголосити, що є і суттєві відмінності у цих визначеннях. Так, на думку І. Борисової, комунікативна стратегія – це спосіб організації мовленнєвої поведінки відповідно до задуму, інтенцій комунікантів. У ширшому розумінні комунікативна стратегія – це надзадача мовлення, що диктується практичними цілями мовця, спосіб реалізації задуму, що передбачає відбір фактів та їх подання у певному висвітленні з метою впливу на інтелектуальну, вольову та емоційну сферу адресата [2, с. 85]. Такого ж підходу дотримується Ф. Бацевич, який зазначає, що стратегія мовленнєвого спілкування, або комунікативна стратегія, – оптимальна реалізація інтенцій мовця щодо досягнення конкретної мети спілкування, тобто контроль і вибір дієвих ходів спілкування і гнучкої їх видозміни в конкретній ситуації [1, с. 133]. Т. ван Дейк характеризує комунікативну стратегію як ознаку когнітивних планів, які є загальною організацією певної послідовності комунікативних дій і включають ціль або цілі взаємодії, реалізація яких передбачає декілька способів, вибір яких регулюється комунікативною стратегією [3, с. 272]. На думку Є. Клюєва, мовленнєва стратегія – це сукупність запланованих мовцем і реалізова-

них у комунікативному акті теоретичних ходів, спрямованих на досягнення комунікативної цілі [5, с. 18]. Тобто, визначаючи сутність комунікативних стратегій, науковці насамперед зосереджують увагу саме на мовленнєвому аспекті та своєрідному конструюванні відповідної промови чи бесіди з метою впливу на сприйняття слухачем чи учасником.

У пізніших наукових дослідженнях, наприклад, О. Іссерс зазначає, що комунікативна стратегія – це розроблені відповідно до цілі взаємодії правила, оргресурси і послідовність комунікативних дій, яких дотримується учасник комунікації. Комунікативні стратегії автор поділяє на інструментальні і функціональні. До функціональних він відносить соціально-прагматичну комунікативну стратегію, спрямовану на формування заінтересованості суб'єктів у подальшій взаємодії, тобто суб'єкти комунікації будь-якого типу прагнуть до розвитку відносин.

До інструментальних, на його думку, належать:

– конвенціальна (згода, укладання договору в ситуаціях конфлікту або дотримання конвенції), яка є інтерактивною (основний засіб – діалог, а ціль – управління ситуацією через взаємодію та узгодження поведінки людей);

– конфліктна (акцентування на суперечностях, що виникають у процесі взаємодії, з метою ескалації конфлікту);

– презентаційна (демонстрація певної ідеї для привертання уваги);

– маніпулятивна (захоплення смислового простору комунікації з метою нав'язування іншим учасникам своєї стратегії) [21, с. 177].

У цьому разі, на нашу думку, йдеться про комунікаційну стратегію, оскільки передбачається вибудовування довготривалої інформаційної взаємодії суб'єкта у різних ситуаціях з різними учасниками, цільовими аудиторіями. Отже, комунікаційна стратегія – це система запланованих комунікаційних заходів, спрямованих на донесення інформації до чітко таргетизованих цільових аудиторій. Така діяльність має бути організованою, плановою та націленою на підтримку довгострокових стратегічних цілей відповідного органу місцевого самоврядування. Стратегічною метою комунікації має бути встановлення відносин довіри між органом влади і територіальною громадою та іншими цільовими аудиторіями, що є важливими і здатними вплинути на його діяльність.

Комунікаційні стратегії – це документ, який має чітку будову, складники та вимагає відповідних підходів і технологій до їх розробки. Розробка і реалізація комунікаційної стратегії, на думку Д. Коника, дасть змогу органу влади:

– забезпечити вчасне поширення доступної та достовірної інформації щодо відповідної тематики;

– сприяти впровадженню практик та поведінки представників цільових аудиторій, які є пріоритетними для органу влади;

– забезпечити ефективну комунікацію з усіма стейкхолдерами, у тому числі і пріоритетними цільовими аудиторіями;

– використати для ефективної комунікації весь наявний потенціал державного органу та його партнерів;

– якнайширше використати в комунікаційній роботі методи двосторонньої комунікації [10, с. 49].

Важливим аспектом комунікаційних стратегій є те, що їх розробка має бути одним із важливих завдань керівника органу влади та розроблятись у відповідності до визначених відповідною стратегією чи програмою цілей. Таким чином, можемо зазначити, що комунікаційна стратегія – це перш за все документ, що має бути важливим складником відповідної стратегії, концепції чи плану соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Вона відіграє роль стратегічного комунікаційного орієнтиру для здійснення інформаційного впливу на наявну і потенційну цільову аудиторію з метою посилення поінформованості і формування відповідних поведінкових стереотипів. Сформована та успішно реалізована комунікаційна стратегія впливає на діяльність органів місцевої влади, ефективність прийняття ними рішень, залученість територіальних громад до управління місцевими і державними справами тощо.

Варто зазначити, що вже ввійшла в практику діяльності органів публічного управління розробка комунікаційних стратегій, зокрема, на національному рівні. Після підписання у 2014 р. Угоди про асоціацію з ЄС [24] в Україні було ініційовано низку реформ майже у всіх сферах суспільного життя та сформовано вимоги до їх здійснення, зокрема наголошено на необхідності розвитку діалогу та співробітництва (внутрішнього і зовнішнього) між усіма заінтересованими сторонами. Відповідно, було ухвалено низку стратегічних документів з питань реформування: державного управління [4], місцевого самоврядування та територіальної організації влади [16], освіти [22], системи охорони здоров'я [13] тощо. У відповідності до них центральними органами виконавчої влади було розроблено відповідні комунікаційні стратегії, наприклад: Комунікаційну стратегію реформи державного управління України [9], Комунікаційну страте-

гію МОН, реформу освіти [7], Стратегію комунікації у сфері європейської інтеграції та план дій [15; 17] та ін. Однак усі вони мають різну структуру, компоненти та аналізи, що не дає змогу їх уніфікувати. Здебільшого під час їх розробки спостерігається формальний підхід, зокрема типовими помилками є: відсутність аналізу цільових аудиторій, комунікаційних каналів, ресурсного забезпечення, визначення поведінкових результатів, підготовка ключових повідомлень тощо. Це свідчить про відсутність єдиного, визначеного методологічного підходу до розробки комунікаційних стратегій, який би уніфікував структуру та сприяв би можливості координувати спільні дії в досягненні стратегічних цілей, що передбачаються відповідними стратегіями та програмами.

На місцевому рівні починаючи з 2018 року в рамках децентралізації та можливості отримати фінансову підтримку на реформу місцевого самоврядування розробка об'єднаною територіальною громадою комунікаційної стратегії є необхідною умовою отримання технічної та фінансової допомоги. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) започаткувало проєкт «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), де одними із напрямів визначено вдосконалення управління ресурсами, стимулювання місцевої економіки та підвищення залучення громадян [8; 18]. На їх виконання вимагається розробка комунікаційних стратегій, що допоможе побудувати широку суспільну підтримку розвитку як окремих об'єднаних територіальних громад, так і процесу децентралізації загалом. Програма DOBRE спільно з Міністерством розвитку громад та територій України і USAID здійснює відбір та надає пряму допомогу ОТГ у напрямі підтримки належної практики місцевого самоврядування в ОТГ та допомоги громадянам у конструктивній взаємодії з ОМС, що дає змогу інтегрувати різні механізми забезпечення участі громадян у прийнятті місцевих рішень та інших аспектах функціонування ОТГ.

Також в Україні функціонує проєкт міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проєкт ПРОМІС), який впроваджується за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади Федерацією канадських муніципалітетів, який спрямовано на підтримку процесу децентралізації та інтегрованого планування розвитку на місцевому та регіональному рівнях [6]. Однак за аналогією до державних комунікаційних стратегій місцеві комунікаційні стратегії також мають різну структуру, етапи та план реалізації, що свідчить про відсутність єдиного підходу до їх розробки та реалізації.

Теоретичні аспекти процесів розробки комунікаційних стратегій, їх принципів та підходів наведено в працях Дж. Лейхиффа, Дж. Пенроуза та М. Кравця [11; 12], аналіз яких дав змогу з'ясувати основні тенденції у підходах до їх розробки. Зважаючи на те, що комунікаційна стратегія пов'язує сучасний базовий момент відліку з моментом майбутнього, коли стратегічні цілі будуть досягнуті, то ці процеси теоретично розглядаються одночасно завдяки структуруванню ситуацій як послідовних кроків до визначеної цілі. Кожен етап просування цілі моделює ситуацію поступової модернізації визначених елементів комунікацій чи технологій їх використання на новітні та більш перспективні елементи прогнозованого майбутнього [14, с. 9].

Для оцінки комунікаційних стратегій деякі іноземні дослідники роблять акцент на таких критеріях, як: інформаційність, достовірність, точність повідомлень та рівень сприйняття їх цільовими аудиторіями [28; 29; 30]. На нашу думку, їх необхідно врахувати під час розробки комунікаційних стратегій загалом, у тому числі і на місцевому рівні. Ще одним важливим аспектом комунікаційної стратегії є її відповідність стратегічним цілям суб'єкта місцевого самоврядування, а саме стратегії чи програми соціально-економічного розвитку.

З огляду на це, варто взяти до уваги «Положення написання комунікаційної стратегії програм розвитку», яке було детально розроблено координаційною групою з питань програми ЮНІСЕФ як практичний посібник для фахівців із розвитку для керівництва процесом написання комунікаційної стратегії, програми чи проєкту та яке підтримує таку програму для досягнення визначених, особливо його соціальних чи поведінкових цілей [32]. У процесі розробки варто використати комплексний системний підхід COMBI (Communication for Behavioral Impact – комунікація для впливу на поведінку), який було розроблено Х. Еверхолдом та Р. Елілом. Підхід передбачає 10 кроків для моделі планування комунікацій, вони не обов'язково виконуються в такій послідовності, деякі етапи можуть повторюватися: відповідність стратегічній меті; визначення цілі поведінки, що очікуються; проведення ситуаційного, за зразком «ринкового», аналізу щодо точного поведінкового результату; очікувана поведінка цільової аудиторії та розробка повідомлень і їх пре-тестування; розробка плану дій; управління, опис управління реалізацією; моніторинг та оцінка впливу; розробка календарного графіка виконання та план реалізації; визначення ресурсів та бюджету [32, с. 10].

Вагоме значення у процесі розробки та реалізації комунікаційної стратегії має команда фахівців з комунікацій, яка буде здійснювати загальне керівництво процесом реалізації та відігравати значну роль у розбудові та підтримці партнерських відносин протягом життєвого циклу місцевої програми (стратегії). У більшості європейський країн у владних структурах створено спеціальні комунікаційні офіси/центри, основне завдання працівників яких – координація зв'язку між усіма представниками ключових партнерів стратегії (стейкхолдерами) та синхронізації їхніх дій у взаємодії з цільовими аудиторіями. Заінтересовані сторони визначаються за результатами їх аналізу на етапі планування комунікаційної стратегії. На місцевому рівні такими стейкхолдерами можуть бути: органи державної влади, територіальна громада, бізнес-структури, неурядові організації, науковці, інші органи місцевого самоврядування, у тому числі й іноземні, посадові особи органів місцевого самоврядування тощо.

Процес розробки і реалізації комунікаційних стратегій є нелінійним і може бути розділений між різними групами: оцінювання, аналіз та проєктування (етап розробки); впровадження розробленого плану, моніторинг і оцінка (етап реалізації).

Велике значення має процес планування, що вибудовує фундамент, на якому здійснюватиметься комунікація. На цьому етапі аналізуються заінтересовані сторони, визначаються партнери, соціологічні дані та проєктні документи, тобто стратегії чи програми розвитку. Ці види аналізу важливі не тільки для розробки комунікаційної стратегії, але є частиною програмного планування соціальних змін і поведінки. На етапі планування програми важливо визначити роль комунікацій, які мають бути спрямовані на підтримку соціальних цілей і цілей зміни поведінки.

Аналіз ситуації має описувати конкретну проблему розвитку, яку вирішує програма чи стратегія, та має базуватись на досягненні її цілей, безпосередніх аспектів проблеми, в тому числі соціально-культурних питань. Аналіз має описувати, які практики соціальної структури можуть сприяти бажаним змінам. У результаті має бути чітке уявлення про масштаб проблеми, її негативний вплив стосовно населення, а також хто має вигоду від проблеми і чому. Комунікаційна стратегія має базуватися не тільки на комунікаційних і інформаційних аспектах, а також на інших заходах, наприклад, проведення масових, культурних акцій, святкування місцевих і державних свят тощо. Ситуаційний аналіз описує широкі сфери розвитку проблеми, її основні причини і наслідки на рівні країни.

Етап планування ґрунтується на державних та місцевих стратегіях розвитку, ключові стейкхолдери яких залучаються до комунікаційного процесу органу місцевого самоврядування. Найбільш важливим у процесі розробки комунікаційних стратегій є аналіз учасників та цільових аудиторій. Учасники – це ті стейкхолдери, які долучаються до процесу комунікації, володіють певним набором ресурсів і також заінтересовані у кінцевому результаті стратегії розвитку. Цільові аудиторії – це ті, чия поведінка підлягає змінам. Для кожного з них має бути своя стратегія комунікацій, діалогу. Етап планування передбачає також проведення аналізу поведінки: встановленню цілей та аналізу типів поведінки, вибраних для змін. Цілі поведінки є важливими не тільки для планування програми та комунікації, але й для моніторингу. Поведінкові цілі визначаються з кінцевої мети стратегії розвитку, без їх чіткого розуміння та визначення ефекту від реалізації комунікаційної стратегії не буде.

Комунікаційні канали визначаються на підставі аналізу учасників, вони мають бути адекватними для доступу до них. Характеристика кожного з комунікаційних каналів необхідна для вибору способу та вигляду інформації, яка буде ним транслюватися. Найпоширенішими комунікаційними каналами, які можуть впливати за зміну поведінки, є: телебачення, радіо, фільми, відео-сюжети, ролики, новинні репортажі, журнали, постери, соціальна реклама, соціальні мережі тощо.

Соціальні зміни і поведінка не можуть бути наслідком тільки збільшення індивідуальних знань. Зміни тягнуть за собою створення сприятливого середовища для ширшого кола спільнот, територіальної громади. Роль комунікації полягає у створенні позитивних змін на всіх рівнях за допомогою соціальної мобілізації та зміни поведінки і пов'язані з програмним втручанням для «увімкнення» та підтримки цих змін. Комунікація не може бути окремою подією, всі заходи мають бути інтегровані і доповнювати структуру програми і забезпечені відповідними ресурсами.

Процес планування, реалізації та моніторингу здійснюються через цільові аудиторії, групи осіб, яких зміни стратегії торкнуться найбільше. Має бути заплановано пре-тестування меседжів для відповідних учасників з метою внесення коригувальних дій у комунікаційний процес. Взаємодія з цільовими аудиторіями та їх участь мають бути протягом усіх етапів розробки, реалізації та моніторингу комунікаційної стратегії.

Цілі комунікації зорієнтовані на очікуваний ефект стратегії розвитку та кінцевий результат комунікаційної програми. Комунікаційні цілі визначають, як поведінка учасників і партнерів розвиватиметься і змінюватиметься протягом реалізації комунікаційної стратегії. Не варто плутати їх з результатами програми. Мета комунікації – не опис діяльності, а спрямованість на результат діяльності. Тому мета комунікації має бути вибудувана за концепцією SMART IC, тобто вона має бути: specific – конкретна; measurable – вимірна; achievable – досяжна; relevant – реалістична; time-related – обмежена у часі; inspiring – надихаюча; chirographic – написана на папері [19, с. 12].

Розробка комунікаційної стратегії передбачає побудову матриці, де відображено роль і участь усіх учасників. У тому числі має бути приділено увагу лідерству, тобто політичним, бізнес та громадським лідерам, лідерам думок національного та місцевого рівнів. Їхня роль у цьому процесі полягає у забезпеченні додаткового мотивування цільових аудиторій та створенні відповідного сприятливого середовища для відповідної програми шляхом вжиття таких заходів, як: зміна політики, розподіл ресурсів, обговорення критичних питань, участь у громадських обговореннях.

Моніторинг результатів комунікації означає проведення періодичних перевірок для визначення правильності та ефективності вжитих заходів та запланованих дій. У процесі реалізації комунікаційної стратегії за результатами проміжних моніторингів та оцінок передбачається внесення змін до стратегії. В процесі моніторингу кількість показників має бути оптимальною, легко здійснюваною і періодично поширюватися протягом усього життєвого циклу комунікаційної стратегії, діяльності.

Важливо зазначити, що в процесі розробки основної комунікаційної стратегії мають бути враховані допоміжні: прес/PR-план, маркетинговий план, план антикризових комунікацій, Digital-стратегії тощо, які доповнюватимуть її сферами та аспектами впровадження. Так, прес/PR-план визначає конкретні кроки у взаємодії зі ЗМІ: преса, радіо, телебачення тощо має тісний зв'язок із загальною комунікаційною стратегією. Маркетинговий план використовується за необхідності і має таку ж структуру, як і комунікаційна стратегія з метою просування продукту чи послуги на ринок. План антикризових комунікацій розробляється на підставі аналізу ситуації (SWOT-аналізу) та передбачає комплекс антикризових та антиризикових заходів, коли потрібно швидко долати кризу/конфлікт, формується в окремий план антикризових комунікацій.

Окрему увагу варто приділити Digital-стратегіям – доволі інноваційному типу комунікаційних стратегій, що охоплює питання використання можливостей Інтернету та цифрових аспектів управління комунікаційним процесом. До них належать: ефективність вебсайтів, використання соціальних мереж, проведення онлайн-кампаній, визначення онлайн-ресурсів та засобів інтернет-маркетингу. Такі стратегії активно використовуються у політичному і бізнес-середовищі. До найбільш дієвих інноваційних комунікаційних технологій можемо віднести такі: Big Data Analytics, digital communications (цифрові або інтерактивні зв'язки), соціальний медіа маркетинг (SMM), трендсеттінг, ембієнт-медіа, Event-маркетинг, Buzz-маркетинг, Маркетинг-мікс, real-time communication тощо.

Зазначені технології можуть бути застосовані у відповідності до стратегічної мети, результатів аналізу цільових аудиторій, потенціалу органу місцевого самоврядування та виду комунікаційної стратегії. Тому окремо варто приділити увагу питанням класифікації комунікаційних стратегій. Вітчизняний дослідник С. Штурхецький запропонував таку класифікацію на рівні місцевого самоврядування: за стратегічною метою (політична ідентифікація, імідж, місія) та за ієрархічною структурою (стратегія, тактики, комунікативні ходи) [26, с. 4–5]. Однак, на наш погляд, така класифікація потребує вдосконалення, деталізації та доповнення. Ми пропонуємо класифікувати комунікаційні стратегії за такими ознаками, як:

– *суб'єктна* – в основі якої лежить необхідність зміни образу органу місцевого самоврядування або ставлення до його діяльності у сприйнятті цільовими аудиторіями чи територіальною громадою загалом: брендингу, ребрендингу, супроводу основної діяльності тощо;

– *об'єктна* – що передбачає досягнення певної стратегічної мети та внесення змін у сприйняття та коригування поведінки цільових аудиторій: супроводу реформ, реалізації стратегій, програм розвитку території;

– *територіальна* – яка передбачає чітку орієнтацію на цільову аудиторію за географічною ознакою: внутрішню (громадяни України) і зовнішню (громадяни інших країн), а також за масштабами цільових аудиторій: загальнодержавну, регіональну, місцеву;

– *галузева* – якою передбачається чітка орієнтація на заплановані зміни у відповідних сферах та галузях: освіті, економіці, національній безпеці, міжнародних відносинах тощо.

– *типом впливу* – якою передбачено закріплення чи викорінення певних поведінкових

патернів: подолання кризи, боротьбу з негативним явищем – корупцією, іншими соціальними патологіями; підтримку нового політичного курсу держави, формування активної громадянської позиції, національної самобутності тощо.

Таке розмаїття комунікаційних стратегій, на нашу думку, сприятиме чіткому визначенню стратегічної мети та кінцевої очікуваної поведінки цільових аудиторій, на яку спрямовано інформаційний вплив органу місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином, можемо узагальнити, що важливим складником будь-якої стратегії чи програми соціально-економічного розвитку, яку розробляють органи місцевого самоврядування, є комунікаційна стратегія, яка визначається як документ, стратегічний комунікаційний орієнтир для планового здійснення інформаційного впливу на потенційні і наявні цільові аудиторії, таргетизовані групи територіальної громади з метою підвищення рівня їх поінформованості про заплановані зміни та формування відповідних поведінкових стереотипів. Ретельно розроблена й успішно реалізована комунікаційна стратегія сприятиме підвищенню ефективності ухвалених місцевою владою рішень та залученню територіальних громад до управління місцевими справами.

Обґрунтовано, що структура комунікаційної стратегії має містити такі складові елементи, як: відповідність стратегічним цілям; визначення бажаної очікуваної поведінки; ситуаційний аналіз; розробка повідомлень і їх пре-тестування; розробка плану дій; опис управління реалізацією; моніторинг та оцінка впливу; розробка календарного графіка виконання та плану реалізації; визначення ресурсів та бюджету.

Узагальнено та доповнено типи комунікаційних стратегій, які можуть розроблятись і реалізовуватись на місцевому рівні: за стратегічною метою й ієрархічною структурою. Подано авторську типологію комунікаційних стратегій за такими ознаками: суб'єктною, об'єктною, територіальною, галузевою та типом впливу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бацевич Ф.С. Основи комунікативної лінгвістики : підручник. 2-ге вид., доп. Київ : ВЦ «Академія», 2009. 264 с.

2. Борисова И.Н. Категория цели и аспекты текстового анализа. *Жанры речи*. Саратов : Колледж, 1999. Вып. 2. С. 82–90.

3. Дейк ван Т. А. Язык. Познание. Коммуникация / пер. с англ., сост. В.В. Петрова ; под ред. В.И. Герасимова. Москва : Прогресс, 1989. 386 с.

4. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження КМУ від 24.06.2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9.

5. Клюев Е. Речевая коммуникация : учебное пособие для университетов и вузов. Москва : Изд-во Приор, 1998. 394 с.

6. Комунікаційна стратегія Бердянської міської ради та її виконавчих органів : рішення Бердянської міської ради VII скликання від 23 трав. 2019 р. URL: https://bmr.gov.ua/fileadmin/documentation/session_decisions_projects/2019/62-24-dod1.pdf.

7. Комунікаційна стратегія МОН 2017–2020 : рішення колегії МОН від 26.05.2017 № 4/1-15. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/komunikaczijna-strategiya-mon-2017-2020.pdf.

8. Комунікаційна стратегія Слобожанської територіальної громади. 2018. URL: http://slobozhanska.gromada.site/Publics/pdf.

9. Комунікаційна стратегія реформи державного управління. Проєкт. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/15883/Komunikatsiina_stratehiia_reformy_derzhavnoho_upravlinnia_Ukrainy.pdf?sequence=1&isAllowed=.

10. Коник Д. Стратегічні комунікації : посібник для державних службовців. МБРР. Київ : ТОВ «ОБНОВА КОМПАНІ», 2016. 256 с.

11. Кравец М.А. Коммуникативная стратегия: систематизация, подходы к разработке. *Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление*. 2013. № 1. С. 149–153.

12. Лэйхифф Дж.М., Пенроуз Дж.М. Бизнес-коммуникации. Санкт-Петербург, 2001. 688 с.

13. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років / МФ «Відродження». URL: http://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf.

14. Почепцов Г.Г. Стратегия. Москва : Рефл-бук, Киев : Ваклер, 2005. 384 с.

15. Про затвердження плану заходів на 2019 рік з реалізації Стратегії комунікацій у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки : Розпорядження КМУ від 30.01.2019 р. № 83-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-2019-rik-z-realizaciyi-strategiyi-komunikaciyi-u-sferi-yevropejskoyi-integraciyi-na-20182021-roki.

16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в України : Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

17. Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки : Розпорядження КМУ від 25.10.2017. № 779-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250383204.

18. Проєкт Комунікаційної стратегії Баштанської ОТГ на 2019–2026 рр. URL: https://bashtanka.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Proekt-Komunikaciynoi-strategii-Bashtanskoi-OTG.pdf.

19. Публічне адміністрування на засадах проєктного менеджменту : навчальний посібник. / Авт. кол.: О.В. Пономаренко, Т.К. Гречко, Ю.В. Ковбасюк, С.М. Коник, В.О. Ніколаєв, С.А. Романюк, С.К. Хаджирадєва ; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ : Освіта України, 2014. 176 с.

20. Сивак Т.В. Стратегічні комунікації у системі публічного управління України : монографія. Київ : НАДУ, 2019. 338 с.

21. Соціологічна енциклопедія / укладач В. Городяненко. Київ : Академвидав, 2008. 364 с.

22. Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 р. (проєкт) / МОН України. URL: http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/HE%20Reforms%20Strategy%2011_11_2014.pdf.

23. Тишевська-Шапошнік О.В. Комунікативні стратегії як складник розвитку туристичної сфери. *Вісник.* 2012. Вип. 35. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/hak_2012_35_22.pdf.

24. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

25. Формування комунікаційної стратегії: поетапна інструкція з прикладами. *Громадський простір.* 2017. URL: https://www.prostir.ua/?kb=rozvytok-komunikatsijnoji-stratehiji-poetapna-instruktsiya-rozrobky-komunikatsijnoji-stratehiji-dlya-vashoji-orhanizatsiji-iz-vpravamy-ta-korysnymy-posylannyamy.

26. Штурхецький С. Комунікативні стратегії у місцевому самоврядуванні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. к. держ. упр. : 25.00.04. АМУ. Київ, 2011. 20 с.

27. Штурхецький С.В. Комунікативні стратегії у місцевому самоврядуванні: аспект соціальної дії. *Соціум. Наука. Культура.* URL: http://intkonf.org/shturhetskiy-sv-komunikativni-strategiyi-u-mistsevomu-samovryaduvanni-aspekt-sotsialnoyi-diyi/.

28. Cornelissen J. Corporate Communications: theory and practice. London : SAGE Publications, 2004. 206 p.

29. Ferguson S.D. Communication planning: an integrated approach. London : SAGE Publications, 1999. 262 p.

30. Gemert L. van. Design a strategic communication plan. *Communication*. 1999. No. 25 (1/2). Pp. 73–87.

31. White paper. Narrative development in coalition operations. Version 1.0. *Multinational information operations experiment*. 1 September 2014. 41 p. URL: https://www.lymec.eu/wp-content/uploads/2017/09/Narrative-Tool-v1-0_20141113_Final_Final.pdf.

32. Writing a communication strategy for development programs. A guideline for program managers and communication officers. UNISEF, 2008. 76 p.

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

THE FINANCIAL SUPPORT OF THE POPULATION HEALTH IN THE LOCAL LEVEL WITHIN THE DECENTRALIZATION OF GOVERNANCE

УДК 351.77
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-18

Полковнікова Н.О.
аспірантка кафедри публічного управління та землеустрою
Класичний приватний університет

У статті розкрито дефініції понять «децентралізація», «бюджетна децентралізація» й визначено їхнє теоретичне підґрунтя; висвітлено особливості фінансування охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів у контексті політики децентралізації управління; проаналізовано механізм функціонування місцевих фінансів як важливий соціально-економічний чинник розвитку сфери охорони здоров'я. Визначено перспективи бюджетної децентралізації у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні в контексті державної політики децентралізації управління, серед яких виділено: відкриття додаткових можливостей щодо формування місцевих бюджетів для фінансування закладів охорони здоров'я; зростання активності й ініціативи місцевої влади щодо фінансування закладів охорони здоров'я певної об'єднаної територіальної громади; збільшення свободи у використанні коштів органами місцевого самоврядування, в тому числі на сферу охорони здоров'я; посилення контролю за виконанням бюджету та відповідальності за вирішення місцевих проблем; ефективне фінансове вирівнювання, що передбачає адекватний перерозподіл фінансових ресурсів на користь системи охорони здоров'я на місцевому рівні; підвищення результативності трансфертної політики щодо охорони здоров'я українців.

Підкреслено, що нині роль місцевого самоврядування визначає рівень його фінансового забезпечення, яке потребує постійного коригування та вдосконалення. Акцентовано на тому, що, попри зростання видатків державного та місцевих бюджетів на охорону здоров'я, фінансування медичної сфери на місцях нині перебуває на низькому рівні й не задовольняє потреб населення певної об'єднаної територіальної громади. Зазначено, що фінансове забезпечення сфери охорони здоров'я населення на місцевому рівні в умовах децентралізації управління є необхідною передумовою успішної децентралізації державних функцій у контексті демократичних перетворень і здійснення державою політики децентралізації управління, оскільки: відкриваються додаткові можливості щодо формування місцевих бюджетів; зростає активність й ініціатива місцевої влади; збільшується свобода у використанні коштів органами місцевого самоврядування; посилюється відповідальність за вирішення місцевих проблем та контроль за виконанням бюджету; підвищується результативність трансфертної політики; проводиться ефективне фінансове вирівнювання тощо.

Ключові слова: *державне управління, децентралізація, медичні послуги, місцевий бюджет, охорона здоров'я, політика держави, реформування, трансформація, фінансування.*

The definitions of the concepts of "decentralization", "budget decentralization" are revealed in the article and their theoretical basis is defined; highlights the specificities of health financing at the expense of local budgets in the context of decentralized governance policies; the mechanism of functioning of local finances as an important socio-economic factor of health care development is analysed. The perspectives of budget decentralization in the field of health care at the local level in the context of the state policy of decentralization of management are outlined, among which are: opening of additional possibilities for formation of local budgets for financing of health care institutions; increasing the activity and initiative of local authorities to fund the health care of a certain united territorial community; increasing freedom of use of funds by local self-government bodies, including the sphere; strengthening budgetary control and accountability for local issues; effective financial equalization, which provides for adequate redistribution of financial resources for the benefit of the local health system; enhancing the effectiveness of Ukrainian healthcare transfer policy.

It is emphasized that at present the role of local self-government is determined by the level of its financial support, which needs constant adjustment and improvement. It is emphasized that, despite the increasing expenditures of the state and local budgets for health care, the financing of the field medical field is currently low and does not meet the needs of the population of a certain united territorial community. It is stated that financial support of the public health sector at the local level in the conditions of decentralization of management is a necessary prerequisite for successful decentralization of state functions in the context of democratic transformations and the implementation of the state policy of decentralization of management, since: it opens additional opportunities for the formation of local budgets; local government activity and initiative is growing; the freedom to use funds from local governments is increasing; increased responsibility for solving local problems and monitoring budget implementation; the efficiency of the transfer policy increases; effective financial equalization and so on.

Key words: *public administration, decentralization, medical services, local budget, health care, state policy, reform, transformation, financing.*

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів трансформаційних процесів в Україні є децентралізація, реформування територіальної організації влади, що, безперечно, зумовило зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо фінансової самостійності об'єднаних територіальних громад для виконання ними делегованих їм повноважень, зокрема у сфері охорони здоров'я (наданні первинної медико-санітарної допомоги, забезпеченні послуг з профілактики хвороб, здійснення медико-соціального

моніторингу тощо). Як відомо, серед основних функцій місцевих бюджетів – задоволення потреб населення через виконання загальнодержавних програм, у тому числі пов'язаних з розвитком сфери охорони здоров'я; фінансування програми з підвищення життєвого рівня населення, зокрема його медичного обслуговування тощо.

Конституцією України [13] нашу державу визначено як соціальну, тобто таку, яка бере на себе зобов'язання піклуватися про соціальну справедливість, достаток своїх громадян, їхній соціальний захист; задоволення соціальних потреб членів суспільства у сфері культури, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони праці, сім'ї тощо.

Процес фінансування охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів у межах державної політики децентралізації управління пов'язаний з розвитком усіх ланок фінансової системи. У цьому контексті значущим сегментом є функціонування місцевих фінансів як важливого соціально-економічного об'єкта на місцях. Як відомо, нині роль місцевого самоврядування визначає рівень його фінансового забезпечення, що потребує постійного коригування та вдосконалення.

З огляду на вищезазначене, порушена у статті проблема є актуальною і з науково-теоретичного погляду, і з позиції практичного впровадження ідеї фінансування охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам проблеми децентралізації управління присвятили наукові праці багато українських учених, таких як: З. Авалов (питання запозичення зарубіжного досвіду децентралізації) [1], О. Дроздовська (теоретичні засади фінансової децентралізації) [10], О. Кукарцев (інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади) [15], Н. Нижник (питання сумісності понять і явищ: «централізація» та «децентралізація») [7], Г. Одінцова, Г. Мостовий та О. Амосов (підходи до управління з урахуванням місцевих особливостей у разі збереження єдності в головних положеннях) [8] та ін.

Конституційним засадам повноважень органів місцевого самоврядування приділено увагу науковцями В. Кравченком, М. Пітциком [14], В. Погорілком [21] та ін.

Проблеми органів місцевого самоврядування щодо виконання ними делегованих повноважень вивчали В. Авер'янов (взаємодія та розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) [2], О. Бориславська (правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій) [29], В. Вакуленко (управління охороною здоров'я територіальної громади) [27], О. Васюк (розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я) [4], Т. Карабін (співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади) [12], М. Орлатий [27], Н. Янюк (правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій) [29] та ін.

Бюджетно-фінансові повноваження органів місцевого самоврядування стали переметом дослідження в наукових розвідках Н. Бикадорової [3], О. Дроздовської (теоретичні засади фінансової децентралізації) [10], О. Музики-Стефанчук (фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах) [17; 18], І. Петраш (бюджетно-фінансові повноваження органів місцевого самоуправління) [20], У. Тірск (фіскальна децентралізація в Україні) [26], М. Харитончук (зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління) [28] та ін.

Мета статті – розкрити сутність понять «децентралізація», «бюджетна децентралізація» й визначити їхнє теоретичне підґрунтя; розкрити особливості фінансування охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів у контексті політики децентралізації управління; окреслити перспективи бюджетної децентралізації у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні в контексті державної політики децентралізації управління.

Виклад основного матеріалу. Як зазначено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України», основними завданнями МОЗ є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я [23].

У Постанові вказано, що МОЗ відповідно до покладених на нього завдань: визначає перспективи та пріоритетні напрями розвитку сфер охорони здоров'я, у яких МОЗ формує та реалізує державну політику; здійснює нормативно-правове регулювання у сферах охорони здоров'я, у яких МОЗ формує та реалізує державну політику; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, додержання закладами охорони здоров'я, підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я та прав пацієнта; готує пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я; розробляє та організовує виконання державних комплексних та цільових програм охо-

рони здоров'я; погоджує щорічні регіональні плани функціонування та розвитку системи екстреної медичної допомоги; здійснює моніторинг стану здоров'я населення, діяльності та ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я; визначає пріоритетні напрями розвитку кадрового потенціалу у сфері охорони здоров'я; координує та здійснює методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій тощо [23].

Охорона здоров'я є складовою частиною державного будівництва, соціальної системи і політики, а також системи національної безпеки. Тисячами формальних і неформальних зв'язків національна система охорони здоров'я пов'язана з іншими секторами суспільного та державного життя. Кожна країна намагається відшукати свій єдиний шлях і створити свою суспільно-економічну модель і свою систему охорони здоров'я [5].

Система охорони здоров'я має бути максимально наближена до людини, до місця її проживання, праці, навчання і відпочинку. Така позиція відповідає вимогам рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я, які передбачили, що основою будь-якої національної системи охорони здоров'я має бути первинна медико-санітарна допомога населенню [22].

Конституцією України закріплено право громадян на здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування [13, ст. 49]. У стаття 3 Конституції підкреслюється, що людина, її життя та здоров'я визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Практична реалізація завдань з охорони здоров'я населення, що проживає на певній території – села, селища чи міста, району чи області, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладається на органи місцевого самоврядування [24].

У Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» вказано про обов'язок суспільства та держави забезпечити пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави (стаття 5), а реалізацію державної політики покладено на органи державної виконавчої влади за особистої відповідальності за неї Президента України (стаття 14) [19].

Відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом [11]. В Україні вони закріплені в загальному вигляді у ст. 143 Основного Закону [13], а деталізація їх міститься в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [24], а також у галузевому законодавстві, зокрема, як зазначалось вище, в Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я».

Повноваження місцевого самоврядування можуть реалізуватися безпосередньо населенням територіальної громади, оскільки вона виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування.

У наукових розвідках сучасних дослідників децентралізація трактується як особливий спосіб організації в державі публічної влади, за якого адміністративно-територіальні одиниці мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення (в тому числі й ті, що стосуються сфери охорони здоров'я) й реалізувати покладені на них завдання у правовому полі та в межах відповідальності уповноважених органів і посадових осіб.

Децентралізація визначається і як: 1) «поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам» (М. Харитончук [28]); 2) «процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації» (В. Малиновський [16, с. 51]); 3) «передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем» (О. Оболенський [9, с. 111]); 4) «спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» (Б. Гурне [6, с. 88]); 5) «скасування або послаблення функцій центру з появою цих функцій в інших організаційних структурах, які мають певну самостійність» (О. Кукарцев [15, с. 103]) тощо.

Як зауважує У. Тірск, децентралізація покликана стимулювати державний сектор проявляти більшу чутливість до вимог громадян-виборців [26].

Проте слід зазначити, що, попри зростання видатків державного та місцевих бюджетів на охорону здоров'я, фінансування медичної сфери нині перебуває на низькому рівні, не задовольняючи потреб населення певної об'єднаної територіальної громади. У сучас-

Рис. 1. Перспективи бюджетної децентралізації у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні в контексті державної політики децентралізації управління

них умовах відчутного дефіциту бюджетних коштів більшість медичних послуг амбулаторної та стаціонарної допомоги – платна.

Як зазначено в «Основах законодавства України про охорону здоров'я», деякі питання можуть вирішуватися тільки безпосередньо населенням відповідної громади, якому належить право обирати представницькі органи місцевого самоврядування і сільського, селищного, міського голову, виражати свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, реалізувати право на місцеві ініціативи, громадські слухання, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [19].

Проаналізувавши наукові підходи, зокрема вищезазначені, до тлумачення поняття «децентралізація», можна стверджувати, що фінансова децентралізація є необхідною передумовою успішної децентралізації державних функцій у контексті демократичних перетворень і здійснення державою політики децентралізації управління, оскільки відбуваються значні перспективні зміни: відкриття додаткових можливостей щодо формування місцевих бюджетів для фінансування закладів охорони здоров'я; збільшення свободи у використанні коштів органами місцевого самоврядування; зростання активності й ініціативи місцевої влади; посилення контролю за виконанням бюджету та відповідальності за вирішення місцевих проблем; підвищення результативності трансфертної політики щодо охорони здоров'я українців; ефективне фінансове вирівнювання, що передбачає адекватний перерозподіл фінансових ресурсів на користь системи охорони здоров'я на місцях адміністративно-територіальних утворень, які не мають достатньо власних доходів, проводиться центральними органами державної влади тощо (рис. 1).

Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [25] та «Про місцеве самоврядування» [24] передбачено, що Рада Міністрів Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, а також виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад реалізують державну політику охорони здоров'я в межах своїх повноважень.

Як зауважує Н. Бикадорова, фінансування субнаціональних бюджетів, наскільки це можливо, має проводитися за рахунок податків, якими оподатковуються жителі конкретного регіону, тобто «важливо, щоб видатки мали регіональний характер, а їх побічні ефекти для інших регіонів були мінімальними» [3].

Фінансування охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів у контексті політики децентралізації управління є процесом передачі повноважень управління доходами та видатками у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні з метою збільшення ефективності реалізації цих повноважень та ретельнішого управління бюджетними коштами громад.

Висновки. Отже, фінансове забезпечення сфери охорони здоров'я населення на місцевому рівні в умовах децентралізації управління є необхідною передумовою успішної децентралізації державних функцій у контексті демократичних перетворень і здійснення державою політики децентралізації управління, оскільки: відкриваються додаткові можливості щодо формування місцевих бюджетів; зростає активність й ініціатива місцевої влади; збільшується свобода у використанні коштів органами місцевого самоврядування; посилюється відповідальність за вирішення місцевих проблем та контроль за виконанням бюджету; підвищується результативність трансфертної політики; проводиться ефективне фінансове вирівнювання тощо. Метою бюджетної децентралізації в контексті охорони здоров'я на місцевому рівні є забезпечення оптимальної спроможності фінансування цієї сфери самостійно вирішувати питання місцевого значення за рахунок власних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авалов З. Децентрализация и самоуправление во Франции. Департаментские собрания от реформ Бонапарта до наших дней: полит. исследование. Санкт-Петербург, 1905. 347 с.

2. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ, 1999. 236 с.

3. Бикадорова Н.О. Податкові доходи у фінансовій децентралізації місцевого самоврядування. *Економічні науки. Серія «Облік і фінанси»*. 2010. Вип. 7(1). С. 74–83.

4. Васюк О. Розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2010. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=92.

5. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : «Економічна думка», 2005. 460 с.

6. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1994. 165 с.

7. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт. ; відп. ред. проф. Н.Р. Нижник. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

8. Державне управління і менеджмент : навчальний посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. проф. Г.С. Одінцової. Харків : ХарРІ УАДУ, 2002. 492 с.

9. Державне управління та державна служба : словн.-довід. / уклад. О.Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.

10. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2008. № 8. С. 19–25.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036&pass=4/UMfPEGznhh7o3.ZivNbSQAHI4HQs80msh8Ie6.

12. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади : монографія. Ужгород : Вісник Карпат, 2006. 154 с.

13. Конституція України (із змінами і доп.). Київ : Атіка, 2006. 64 с.

14. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навчальний посібник. Київ : Арарат-Центр, 2001. 176 с.

15. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. № 19. 2007. С. 10–108.

16. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. і виправл. Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.

17. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право : навчальний посібник. / ДПА України. Академія правових наук України, НДІ Фінансового права. Київ : Атака, 2007 263 с.

18. Музика-Стефанчук О.А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навчальний посібник. Київ : Правова єдність, 2009. 224 с.

19. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12.

20. Петраш І.Ю. Бюджетно-фінансові повноваження органів місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць з фінансового права.* Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1999. С. 204.

21. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Наукова думка, 1999. 638 с.

22. Права пацієнта – права людини в системі охорони здоров'я та медицині : збірка міжнародних документів / упор. В.В. Глуховський. Київ : Сфера, 2004. С. 117–118.

23. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 (із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 575 від 05.08.2015 № 1074 від 27.12.2017; № 1206 від 27.12.2018; № 426 від 03.04.2019; № 1073 від 27.11.2019; № 90 від 24.01.2020). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF.

24. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=280%2F97-%E2%F0.

25. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14.

26. Тірск У. Фіскальна децентралізація в Україні. URL: www.c-ed.info/img/pdf/Utt_125_134_ukr.pdf.

27. Управління охороною здоров'я територіальної громади : монографія / за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2009. 152 с.

28. Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04. НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. Київ, 2000. 17 с.

29. Янюк Н., Бориславська О. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. *Право України.* Київ, 2006, № 6. С. 19–24.

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

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ ФАКТОРІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ ІДЕОЛОГІЧНОЇ СОЦІАЛІЗАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ У КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

PECULIARITIES OF MANAGEMENT FACTORS OF THE IDEOLOGICAL SOCIALIZATION TRANSFORMATION AT THE MODERN STAGE IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY IN UKRAINE

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-19

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

Досліджено етапи трансформації організації держави в контексті моделі функціонування державно-організованого суспільства. Соціалізація, як процес становлення соціальної сутності людини, є проблемним полем досліджень більше ста років. Усі теорії соціалізації розрізняються між собою способом вирішення питання про взаємини у становленні людської особистості індивідуального і суспільного. За допомогою соціалізації суспільство здійснює контроль над індивідами, забезпечує за рахунок підтримки однорідності суспільства соціальну стабільність у контексті національної безпеки.

Проаналізовано інституційні сили та функції держави із забезпечення формування державницької ідеології в Україні, основою існування будь-якого суспільства є система фундаментальних соціокультурних цінностей. Соціалізація є тим процесом, який призводить до гармонії ціннісних систем індивідів, правил їх поведінки один з одним і ціннісною системою суспільства, особливо в контексті національної безпеки. Велику цінність уособлює ідеологія державних апаратів, позаяк у ній підкреслюється роль держави в артикуляції ідеології як необхідного елемента будь-якої суспільної формації.

Жодна влада не може утримати своє панівне становище, якщо не здійснює гегемонію в ідеологічних державних апаратах, оскільки саме вони забезпечують відтворення відносин експлуатації, забезпечуючи індивідів тими формами суб'єктивності. Здійснюється цей вплив непомітно, ховаючись за очевидними речами таким чином, що людина як би діє сама по собі, по своїй волі, підкоряючись вільному вибору, навіть не помічаючи над собою влади ідеології, яка інституціоналізована в ідеологічних апаратах держави. Ідеологія завжди тією чи іншою мірою включає в себе як суб'єктивно-ціннісні фактори ірраціональні елементи відображення світу, наукове тлумачення соціальних процесів.

Визначено елементи моделі національної безпеки в контексті формування основоположних принципів функціонування суспільства. Ідеологія концентрується на макрорівні соціальних процесів, ставлячи собі за мету регулювання життєдіяльності соціуму в історичній перспективі. Вона виконує об'єктивно вкрай важливу для соціуму функцію вищої легітимації уявлень про світ і місце людини в ньому, певного суспільного устрою, соціальних відносин, типів поведінки і способу життя.

Обґрунтовано необхідність комплексного підходу до соціально-гуманітарної політики шляхом реалізації державницької ідеології в Україні. Особливо актуальна ця функція держави в епоху суспільних криз, коли необхідно забезпечити національну безпеку держави, мобілізувати її внутрішні сили. Держава через свою суспільну природу представляє інтереси всіх соціальних груп, тому наслідком повного відходу держави зі сфери ідеологічного регулювання та ідеологічної мотивації політичної діяльності стало заміщення її іншими суб'єктами, ідеологеми і ціннісні домінанти яких уже не виражають інтереси всіх соціальних груп і суспільства загалом.

Ключові слова: *державницька ідеологія, соціальні чинники, концепція, регуляторна політика, трансформація, формування, суспільство.*

The question of creation of the system of state administration of national security of Ukraine is a natural response to the trends and the direct challenges and threats to national security of our country. That is why it is so important to comprehensively study the elements and the directions of development of this system, and in particular, institutionalization. The purpose of the article is the determination of the institutional bases of public administration concerning the provision of national security in Ukraine. Our task was to describe the necessity of solving scientific and practical task as for working through the evaluation of institutional functions of public administration concerning the provision of national security. It was defined that the goal of the state administration of national security of Ukraine is to carry out effective activities by the state of domestic and foreign policy under different conditions.

The state policy of national identity is a complex set of mechanisms of state regulation on public opinion and national security. The subject matter of the state policy of national identity forms those spheres of public life, which functionally relate to the reproduction of national security. The importance of the state policy of national identity among other spheres of public administration and state policy including is determined by functions that perform the mechanism of national identification in the system of social organization and self-regulation. The sphere of ensuring national security of our state at the present stage is in a state of rapid and constant changes, and at the same time almost all aspects of the functioning of both the state and the society within it are intertwined. Today, it is important to identify the

verified threats to national security and the strategic risks of sustainable social and economic development of the state through the processes of globalization of the world community.
National identity is always associated with a set of social values and norms that the individual recognizes and supports as their own. National identity is characterized by a focus on the humanitarian idea and on interaction with other members of society, with the ultimate goal of such action – the future of the country. The state is characterized by an important factor in the development of the individual and acts as a generator of values that are important as a guarantor for the realization of the humanitarian potential of the individual. At the same time, there are differences in the evolutionary development of the mechanisms of the states in question, which leads to significant differences in the state legal restriction of the arbitrariness of the authorities through the mechanism of publicstate control. The latter mediates the difference in the corruptness of the states in question. It is concluded that in modern domestic legal thought, shortcomings in the fight against corruption are mostly associated with imperfect control and legislation.
National and civic identity is a key factor in determining the vector of humanitarian development of the state; it defines the set of characteristics on which the development of the nation depends. Under national identity, we mean the totality of social representations and practices associated with inclusion in a particular community, provided that this community can be characterized as a state. Under certain conditions, these identities can act as a consolidating factor for the formation of a socially active group with signs of subjectivity based on a certain state ideology. Criticized is the economic approach to the state, which dominates in the practice of public administration in Ukraine, leading to the commercialization of state-legal relations, and, consequently, to increased corruption. The conclusion is made that it is inconsistent with both theoretical concepts of statehood and the practice of building an effective state functionally aimed at achieving public interests. The results of the study are summarized and the main provisions and conclusions on the problem discussed are formulated, recommendations are given on the introduction of measures aimed at limiting corruption in the Ukrainian state-legal reality. It is noted that their implementation will take quite a long time, because they are all aimed at changing the existing mechanism of functioning of a state-organized society and are built directly into it. At the same time, being even partially included in this mechanism, in the future they will develop independently, which, on the one hand, will simplify their implementation, since it will require less effort, on the other hand, it will cause irreversibility of the process, excluding the possibility of a return to the old one mechanism. In fact, this will lead to the creation of a modern democratic state with a developed "civil society".
Key words: *state ideology, socio-patriotic factors, concept, regulatory policy, transformation, formation, society.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Ідеологічні цінності спрямовують діяльність людей у політичній, духовній, державній та інших сферах суспільства, забезпечують цілісність соціосфери у загальному, ідеологічна структура є визначальною силою розвитку і функціонування всіх систем соціосфери. Ідеологія є важливим фактором легітимації державної влади, обґрунтовує її право на управління суспільством і створює основу для проведення тієї чи іншої політики. Вона є виразом інтересів, поглядів, ідей певних соціальних груп, обґрунтуванням і захистом їх соціально-політичних позицій, виходить за рамки вузькогрупових позицій, змикається із загальнолюдськими підходами до соціального світу, із загальнолюдськими цінностями, а також сукупністю поглядів, цінностей, поділюваних усією нацією або кожним її громадянином.

Стабільне функціонування ідеології суспільства, наявність стійкої ціннісної системи, що є основою соціальних взаємодій, існування консолідуючого суспільного ідеалу – всі ці умови необхідні для підтримки стабільності соціальних систем [4]. Основним механізмом державного управління, що дає змогу підтримувати стабільне функціонування соціальної системи загалом, є ідеологічна соціалізація як процес засвоєння індивідом ідеологічних норм і цінностей, найбільш фундаментальних економічних, соціально-політичних, правових, культурних, безпекових та інших орієнтирів, що становлять ціннісне ядро ідеологічної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми. Інтерес до проблем, пов'язаних із сутнісним змістом поняття «ідеологія», визначенням функцій і місця ідеології в суспільному житті, не згасає в науковій думці протягом останніх двох століть. З появою цього поняття в гуманітарних науках склалися різні підходи до його інтерпретації: від розуміння ідеології як ілюзорного, помилкового, спотвореного до розгляду її як необхідної соціальної підсистеми, яка виконує функції інтеграції, підтримки стабільності, як певної нормативно-ціннісної матриці, яка визначає різноманітні суспільні процеси. Загальним для сучасних досліджень у науці державного управління є визнання того факту, що дати універсальне визначення цьому феномену неможливо [2].

Головна функція ідеології – забезпечити єдність і порядок у гуманітарній складовій частині національної безпеки; у центрі уваги дослідників перебувають як змістові, так і функціональні аспекти ідеології. Ідеологія як логічно заснована система символів виконує важливу функцію зв'язку пізнавального й оціночного сприйняття соціальних умов з програмами колективної дії зі зміцнення і трансформації

суспільства. Завданням науки державного управління є формулювання і реалізація у громадянському суспільстві науково обґрунтованої системи, яка орієнтує на дію, що забезпечує суспільний прогрес.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Ідеологію не слід розглядати з позицій її істинності чи хибності, вона необхідна внаслідок виконуваних нею соціальних функцій, серед яких – інтеграція суспільства в єдине ціле, забезпечення процесів управління суспільством, формулювання цілей національної безпеки, легітимація державної влади та багато інших. Наука радянського періоду розглядала ідеологію як системоутворюючий елемент соціальної системи, дослідження у цій галузі велися в руслі соціологічного підходу, коли ідеологія аналізувалася з позицій інтересів соціальних прошарків.

На базі соціологічного дослідження ідеології вона починає розглядатися як цілісна система виробництва, розподілу і споживання духовних продуктів, що здійснюється за допомогою соціальних інститутів і виражає інтереси певної соціальної групи суспільства, що включає в себе апарат ідеологічного впливу як інструмент реалізації ідей і цінностей. Формування нової державницької ідеології означало б прямий замах на такі фундаментальні принципи демократії, як вільнодумство, толерантність, ідейно-політичний плюралізм. Трансформація ідеологічної системи українського суспільства тягне за собою зміну всіх інших громадських підсистем, визначаючи прогресивний або регресивний розвиток економічних, політичних і державних відносин у сфері національної безпеки.

Мета статті полягає в обґрунтуванні інституційних складників ідеологічної соціалізації та її ролі в гуманітарній політиці держави в контексті національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Динамізм сучасного суспільства, його інформаційний характер, множинність і часто неузгодженість дій інститутів соціалізації призводять до того, що від особистості нині потрібен великий ступінь автономії. Ідеологічна соціалізація служить однією з важливих умов нормального функціонування суспільства, забезпечення і стабілізації соціального порядку, необхідної безперервності суспільного розвитку в контексті національної безпеки.

Громадянське суспільство формує систему соціального контролю над виконанням соціальних норм, ціннісно-нормативний механізм регуляції соціального життя є відображенням характеру взаємин суспільства й індивіда, держави і суспільства. Якщо розуміти ідеологію як ціннісно-нормативну підсистему суспільства, своєрідний світогляд соціуму, ідейну основу всіх наявних суспільних відносин у сфері економіки, культури, політики в тому числі, то, очевидно, що ідеологічні цінності не належать тільки до сфери політики.

Ідеологія є механізмом раціоналізації на макросоціальному рівні, вона є способом раціоналізації, виправдання ірраціональних імпульсів, це теорія, яка суб'єктивно інтерпретує навколишню дійсність. Для підтримки соціального порядку необхідно ставити цілі та прагнути до ідеалів, інакше кажучи, спиратися на будь-які ідеології і при цьому змиритися з можливими перешкодами на шляху досягнення мети, які об'єктивно існують у реальності в контексті національної безпеки. Зміни ідеологічного компонента тягнуть за собою трансформацію і всіх інших соціальних підсистем. Ідеологіями є лише такі системи цінностей, які, виступаючи політичним світоглядом, що має силу віри, мають особливо великий орієнтаційний потенціал і тому здатні приборкувати пов'язані з кризою процеси соціальної аномії.

Відповідно до інтерпретації ідеології як суспільної підсистеми можна виділити ще один пласт її розуміння, крім трактування її як системи цінностей, ідей, поведінкових норм, що формується за допомогою діяльності різних соціальних інститутів, що визначає функціонування і розвиток соціуму загалом. У широкому сенсі ідеологія уособлює складну систему ідеологічного виробництва, що включає систему ідей. Соціальний капітал у загальному вигляді можна визначити як особливу якість суспільних відносин, соціальних зв'язків, що виражається в таких характеристиках, як надійність, довіра членів суспільства один до одного, до функціонуючих соціальних інститутів.

Для політичної стабільності, для ефективності урядів і навіть для економічного прогресу соціальний капітал, можливо, ще більш важливий, ніж капітал фізичний або людський. Ідеологічно-соціалізована людина, що має комплекс несуперечливих економічних, політичних, правових та інших поглядів, цілком може бути ідеологічно соціалізованою, тому що критерієм виступає політична активність особистості. Також ідеологічна соціалізація використовується як частина процесу політичної соціалізації в контексті засвоєння індивідом ідеологічних цінностей у сфері політики.

Ідеологічна соціалізація в контексті національної безпеки розуміється як двосторонній, взаємозумовлений процес взаємодії індивіда

із суспільством, у результаті якого відбувається засвоєння ідеологічних норм і цінностей, тобто найбільш фундаментальних економічних, соціально-політичних, правових, культурних, духовних, екологічних та інших орієнтирів і змістотворних установок, що становлять ціннісно-нормативне ядро ідеологічної системи. Ідеологічна соціалізація виступає як масштабний соціальний процес, як частина ідеологічного процесу, що розуміється нами як еволюція ідеологічної системи суспільства в контексті національної безпеки.

Особливо сильну загрозу становить одночасна трансформація політичної, економічної та ідеологічної сфер суспільства – спроба кардинальної зміни основних елементів ідеологічної соціалізації. Ідеологічні цінності – це цінності соціогенного характеру, що виступають основними регуляторами соціальної поведінки [5]. На макрорівні соціальності ідеологічна соціалізація виконує функції підтримки стабільності та, відповідно, всієї соціальної системи загалом шляхом формування загальнозначущої системи цінностей, яка регламентує поведінку людей, що організує і направляє соціальний розвиток у контексті національної безпеки.

Процес ідеологічної соціалізації досить складний, а його результат, який визначається суб'єктивними установками особистості та стихійних механізмів соціалізації, не очевидний. Ідеологічна соціалізація не обмежена будь-якими часовими параметрами, вона триває все життя людини і включає в себе цілеспрямований ідеологічний вплив суспільства на особистість з боку інститутів, що тією чи іншою мірою здійснюють ідеологічну функцію, всю сукупність стихійних впливів з боку соціального середовища, а також впливають на становлення особистості та її власну активність. Ідеологічна соціалізація в контексті національної безпеки може здійснюватися лише на базі вже засвоєних особистістю загальних, фундаментальних цінностей, найбільш базових понять у політичній і правовій сферах життя.

Основним інститутом ідеологічної соціалізації є держава і це твердження справедливе як для держав з авторитарними режимами правління, так і для сучасних демократій, державна влада має монопольні привілеї на вироблення та впровадження ідеологічних цінностей. У демократичних режимах держава виконує функції акумулювання ідеологічних цінностей, найбільш актуальних у суспільстві, вироблених самим соціумом, усією сукупністю інститутів громадянського суспільства, а також функцію трансляції цих цінностей і закріплення їх у суспільній свідомості для подальшого розвитку держави і суспільства.

Усвідомлювана громадянами країни підміна соцієтально значущих цінностей веде до ще більшого ступеня відчуження індивіда від соціуму і держави, зменшення фактору національної безпеки. Тому відмова держави від ідеологічної діяльності призводить до олігархізації державної влади, конфронтації різних соціальних груп і відповідних їм ціннісних систем [1]. Відбувається зростання напруженості в міжнаціональних відносинах, формується образ ворога, часто за національною ознакою. У цих умовах неможливі творча діяльність суспільства, розбудова демократичних відносин, зміцнення громадянської самосвідомості і формування громадянського суспільства в контексті національної безпеки.

Вирішення цієї згубної за своїми наслідками ситуації можливе за допомогою активного втручання держави, активізації її культурної, виховної, ідеологічної функцій. Будь-яка державницька ідеологія містить у собі програмні положення, що визначають перспективи та напрями розвитку суспільства й утворюють фундамент для мотивації і мобілізації його членів. Це зумовлює тісний зв'язок ідеології і держави, позаяк ідеологія служить духовною основою здійснення державної влади, формування та реалізації державної політики загалом.

Вона є основним фактором легітимації державної влади, обґрунтовує її право управляти суспільством і реалізовувати ту чи іншу стратегію в контексті національної безпеки. Одна з найважливіших функцій ідеології полягає в інтеграції суспільства, позаяк цілком очевидним є те, що без вироблення загальнонаціональних цілей розвитку, що інтегрує системи цінностей, неможливе успішне вирішення наболілих проблем в економіці, політиці, соціальній сфері. Ідеологеми, що транслюються державою, знаходять своє відображення в державницькій ідеології – цілісній сукупності принципів, ідей, що формулюють основні національні державні цінності та інтереси, на їх базі визначають цілі і завдання розвитку держави, стратегічні пріоритети нації.

Державницька ідеологія може уособлювати програмний документ, але частіше за все, особливо якщо говорити про сучасні розвинені демократичні країни, її постулати присутні в різних нормативних актах держави, законах, а також у таких програмних документах, як доктрини національної безпеки, зовнішньої політики держави. Державницька ідеологія в контексті національної безпеки є настільки ж невід'ємною ознакою будь-якої держави, як і державний суверенітет, територія, правова система, їх ослаблення здатне привести до кризових явищ, аж до розпаду цієї держави [3].

Зменшення ефективності державного управління, слабкість органів державної влади у всій її вертикалі, які досягли критичного рівня, безумовно, небезпечні для держави, але тією ж мірою, як і ослаблення її ідеологічних засад і підтримки їх громадянським суспільством. Наслідком цього є ослаблення національної або державної самоідентифікації, втрата суб'єктивної значущості держави для її громадян. Може зникати відчуття особистісного характеру зв'язків між державою та індивідом, що не може не позначитися на міцності держави в контексті її національної безпеки.

Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень у цьому напрямі. Можна ще раз підкреслити важливість держави як інституту ідеологічної соціалізації в регулюванні ідеологічної сфери суспільства. Підсумовуючи теоретичний аналіз змістового і формального аспектів ідеологічної соціалізації, ще раз відзначимо необхідність такого процесу для підтримки стабільності ідеологічної сфери суспільства в контексті національної безпеки. Ідеологічна доктрина, укладаючи в собі загальні принципи політики держави, стратегію її розвитку, формулює уявлення про напрям розвитку суспільства і держави. Вона формує конкретний образ майбутнього країни як найближчого, так і віддаленого, виступаючи рушійною силою суспільного розвитку, інструментом інтеграціїі мобілізації суспільства.

Підтримувана суспільством ідеологія підвищує легітимацію влади, і, відповідно, збільшує ефективність громадських і державних перетворень у контексті національної безпеки. Малоефективні спроби реформування і модернізації країни багато в чому пояснюються відсутністю в діях державної влади чітко виражених ідеологічних орієнтирів, стратегій і перспектив подальшого розвитку, а також зниженням легітимності влади, втрати її соціальної значущості для громадян. Ідеологічна соціалізація необхідна не тільки державі, а й громадянам, вона формує певну систему суспільного світогляду, дає розуміння орієнтирів, цілей, ідеалів розвитку суспільства, визначає місце окремого індивіда в системі суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Канавець М.В. Роль громадськості у просуванні реформи державного управління. *Право та державне управління.* 2017. № 1(26). С. 170–177. URL: www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/29.pdf (дата звернення: 26.12.19).

2. Ковальчук В.Г. Основні принципи сучасної державної гуманітарної політики України. *Стратегічні пріоритети.* № 4 (25). 2012. С. 18–21.

3. Павлюк К. Діяльність неурядових громадських організацій у контексті забезпечення національної безпеки. *Вісник НАДУ.* 2012. № 2. С. 210–217.

4. Пироженко В.О. Гуманітарний складник національної безпеки: предмет дослідження та коло основних проблем. *Стратегічна панорама.* 2005. № 2. С. 37. URL: niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2 (дата звернення: 30.01.2020).

5. Степанко О.В. Сутність, мета, завдання та складники гуманітарної сфери. *Теорія та практика державного управління.* 2012. Вип. 3. С. 201–208. URL: nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_3_29 (дата звернення: 30.01.2020 р.).

СУСПІЛЬНО ЗНАЧУЩІ ФАКТОРИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ
SOCIALLY SIGNIFICANT FACTORS OF STATE INFORMATION SECURITY

УДК 347.92:316:004
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-20

Панченко О.А.
д. мед. наук, професор,
заслужений лікар України,
президент
Громадська організація
«Всеукраїнська професійна
психіатрична ліга»

Внутрішніми і зовнішніми аспектами національної безпеки є інформаційна безпека, що покликана надійно захищати культурне надбання країни, інтелектуальну власність господарюючих суб'єктів і громадян, а також спеціальні відомості, що становлять державну і професійну таємницю. Тому розвиток будь-якої держави як суверенної, демократичної, правової та економічно стабільної можливий лише за умови забезпечення інформаційної безпеки всіх суб'єктів інформаційних відносин.
Сформульовано таке визначення: інформаційна безпека – стан інформаційного середовища, що забезпечує задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин, безпеку інформації і захист суб'єктів від негативної інформаційної дії. Інформаційна (інформаційно-психологічна) безпека особистості у сучасному суспільстві постає як нагальна проблема, що потребує комплексного та системного вирішення. Відзначено, що основними принципами інформаційної безпеки є: забезпечення конфіденційності, доступності, цілісності й автентичності інформаційних ресурсів та інфраструктури, що її підтримує.
Ми визначили та проаналізували об'єктивні та суб'єктивні фактори в контексті інформаційного розвитку суспільства та забезпечення інформаційної безпеки, такі як: динамічність інформаційної сфери, підвищення соціального значення інформаційних процесів, правове забезпечення, економічний, інтелектуальний (психологічний), технічний, політико-ідеологічний та людський фактори.
Суспільно значущі фактори державної інформаційної безпеки зумовлюють особливу важливість та пріоритетність різнопланової високопрофесійної державної діяльності в інформаційній сфері, юридичного її забезпечення, а також виваженого вибору методів правового регулювання.
Одним із головних завдань держави на етапі розвитку є визначення напрямів правового регулювання та створення правових гарантій, необхідних для самореалізації суб'єктів в інформаційній сфері.

Ключові слова: *інформація, безпека, інформаційна безпека, державна безпека, фактори інформаційної безпеки.*

Internal and external aspects of national security is information security, which is designed to reliably protect the cultural heritage of the country, the intellectual property of business entities and citizens, as well as special information constituting state and professional secrets. Therefore, the development of any state as a sovereign, democratic, legal and economically stable is possible only if the information security of all subjects of information relations is ensured.
The following definition is formulated: information security – the state of the information environment that ensures the satisfaction of the information needs of the subjects of information relations, information security and the protection of subjects from negative information impact. Information (information-psychological) security of the individual in modern society acts as an urgent problem that requires a comprehensive and systematic solution. It is noted that the main principles of information security are: ensuring the confidentiality, accessibility, integrity and authenticity of information resources and infrastructure, it supports.
Objective and subjective factors were identified and analyzed in the context of the information development of society and ensuring information security, such as the dynamism of the information sphere, increasing the social significance of information processes, legal support, economic, intellectual (psychological), technical, political and ideological and human factors.
Socially significant factors of state information security determine the particular importance and priority of a diverse highly professional state activity in the information sphere, its legal support, as well as a balanced choice of methods of legal regulation.
One of the main tasks of the state at the development stage is to determine the areas of legal regulation and create legal guarantees necessary for the self-realization of entities in the information sphere.

Key words: *information, security, information security, state security, information security factors.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Внутрішніми і зовнішніми аспектами національної безпеки є інформаційна безпека, що покликана надійно захищати культурне надбання країни, інтелектуальну власність господарюючих суб'єктів і громадян, а також спеціальні відомості, що становлять державну і професійну таємницю. Тому розвиток будь-якої держави як суверенної, демократичної, правової та економічно стабільної можливий лише за умови забезпечення інформаційної безпеки всіх суб'єктів інформаційних відносин.

У сучасних умовах рівень розвитку та безпеки інформаційного простору країни є системоутворюючими факторами у забезпеченні безпеки, що активно впливають на стан політичної, економічної, соціальної, воєнної, інформаційної та інших складових частин національної безпеки держави.

Тому практичне значення має аналіз суспільно значущих факторів державної інформаційної безпеки як позитивного, так і негативного характеру, які є реальними умовами здійснення правового регулювання, становлення громадянського й інформаційного суспільства, розбудови правової держави, забезпечення національної та інформаційної безпеки з метою вироблення ефективних моделей державного управління та адекватних форм і методів здійснення державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інформаційну безпеку, проблеми захисту національного інформаційного простору досліджували багато науковців. Варто зазначити, що питання, пов'язані з темою дослідження, розглядаються в працях А. Нашинець-Наумової, О. Тихомирова, Г. Почепцова, О. Кустовської, С. Ковтуна, В. Шульги, Н. Довнар, К. Захаренко, Д. Маркової та інших.

Таким чином, дослідження суспільно значущих факторів інформаційної безпеки, пошук механізмів захисту громадян від негативних інформаційних впливів є актуальним питанням для науки і практики державного управління, а саме інформаційної безпеки як невід'ємної складової частини національної безпеки України.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання важливості виявлення суспільно значущих факторів, що впливають на інформаційну безпеку, залишається досить актуальним. Вибрана тема дослідження покликана сприяти вирішенню проблеми інформаційної безпеки суспільства, держави та особистості в умовах турбулентності.

Мета статті – визначити суспільно значущі фактори державної інформаційної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чіткого науково обґрунтованого підходу як до змісту, так і до поняття «інформаційна безпека» натепер не вироблено. У нормативних правових актах України і печатній продукції використовуються різні терміни: «безпека», «безпека особистості», «політична безпека», «міжнародна безпека», «національна безпека», «державна безпека», «безпека країни» та ін.

У загальному значенні безпека – це стан захищеності від чого завгодно та може застосовуватися як щодо особистості зокрема, так і суспільства та держави загалом. Водночас це поняття відрізняється залежно від сфери застосування: політології, економіки, соціології і т.д. З позиції суспільних відносин безпекою можна назвати стан, у якому людина має відчуття впевненості та захищеності, почуття довіри до іншої особи або правової системи [6].

Поняття «інформаційна безпека» широко використовується в наукових публікаціях, навчальній літературі та законодавчих документах різного рівня, але воно досі не має однозначного розуміння, а його зміст у різних джерелах має кардинальні розбіжності [2; 5]. Безпека є державним завданням та, на нашу думку, полягає не тільки у відсутності загроз, які суб'єктивно сприймаються окремими особами і групами, а й в оцінці і підготовці особистості та державних структур до інформаційних загроз.

У дослідженні ми виходили із взаємозв'язку базових понять «інформація», «інформаційна безпека» та «інформаційна культура». Інформація має властивість амбівалентності, тобто виступає одночасно у вигляді двох реальностей: об'єктивної та суб'єктивної. Згідно з першою інформація носить або атрибутивний, або функціональний характер. Згідно з другою інформація – компонент нашого буття, реальність, але не об'єктивна, а суб'єктивна, така, що належить до сфери ідеального. Вона нематеріальна, це спалах свідомості, що породжує образ реального світу.

В іншій термінології, що вживається деякими дослідниками, інформація має дві сторони: змістову і показну [6]. Суть змістової сторони інформації – віддзеркалення в свідомості людини навколишньої дійсності, включаючи повідомлення у формі психічних відчуттів. Ця сторона інформації залежить від фізіологічних особливостей рецепторів людини, її нервової системи, наявного досвіду осмислення тих або інших відчуттів, а також досвіду фіксації пізнавальних образів у мові, що веде до виникнення понятійного мислення. Суть показної сторони інформації визначають самі повідомлення, що передають психічні емоційні відчуття іншим людям. Показна сторона інформації залежить від здатності людини описувати свої відчуття деякою мовою, перетворювати описи на повідомлення і передавати їх іншим людям. Перетворення показної сторони інформації на змістову і навпаки становить суть загального закону поширення інформації.

Важливим складником показної сторони інформації є інформаційне середовище, що має, своєю чергою, дві складові частини: організаційну і технологічну. Організаційний складник включає виробництво засобів інформатизації та інформаційних послуг, інформаційний ринок, підготовку і перепідготовку кадрів, проведення наукових досліджень. Технологічний складник інформаційної інфраструктури утворюється інформаційно-телекомунікаційними системами.

Поняття «інформаційна безпека» визначається такими складниками, як: задоволення інформаційних потреб суб'єктів в інформаційному середовищі; безпека інформації; захист суб'єктів інформаційних відносин від негативного інформаційного впливу.

За такого підходу можна сформулювати таке визначення: *інформаційна безпека – стан інформаційного середовища, який забезпечує задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин, безпеку інформації*

та захист суб'єктів від негативного інформаційного впливу. У цьому визначенні суб'єктами інформаційних відносин можуть бути держава, суспільство, організації, людина [8].

Основними принципами інформаційної безпеки є: забезпечення конфіденційності, доступності, цілісності й автентичності інформаційних ресурсів та інфраструктури, що її підтримує (рис. 1).

Доступність інформаційних ресурсів – це можливість за прийнятний час одержати необхідну інформаційну послугу, яка перебуває у вільному доступі. Інформація має надаватися повноправним користувачам ресурсів своєчасно і безперешкодно. Тому, не протиставляючи доступність решті аспектів, її можна виділити як найважливіший елемент інформаційної безпеки.

Рис. 1. Основні принципи інформаційної безпеки

Цілісність інформаційних даних означає здатність інформації зберігати початковий вигляд і структуру як у процесі зберігання, так і після неодноразової передачі. Вносити зміни, видаляти або доповнювати інформацію вправі тільки власник або користувач з легальним доступом до даних. Цілісність виявляється найважливішим аспектом ІБ у тих випадках, колиінформаціяслужить«керівництвомдодії».

Конфіденційність – це захист від несанкціонованого доступу до інформації. У процесі дій і операцій інформація стає доступною тільки користувачам, які включені в інформаційні системи та успішно пройшли ідентифікацію.

Достовірність вказує на приналежність інформації довіреній особі або власнику, який одночасно виступає в ролі джерела інформації, це гарантія того, що джерелом інформації є саме та особа, яка заявлена як її автор. Достовірність інформації безпосередньо впливає на суспільну та індивідуальну свідомість, такою ж мірою на громадську думку і через це стає одним з основних принципів забезпечення інформаційної безпеки [1].

Вважаємо також за доцільне визначити та проаналізувати об'єктивні та суб'єктивні

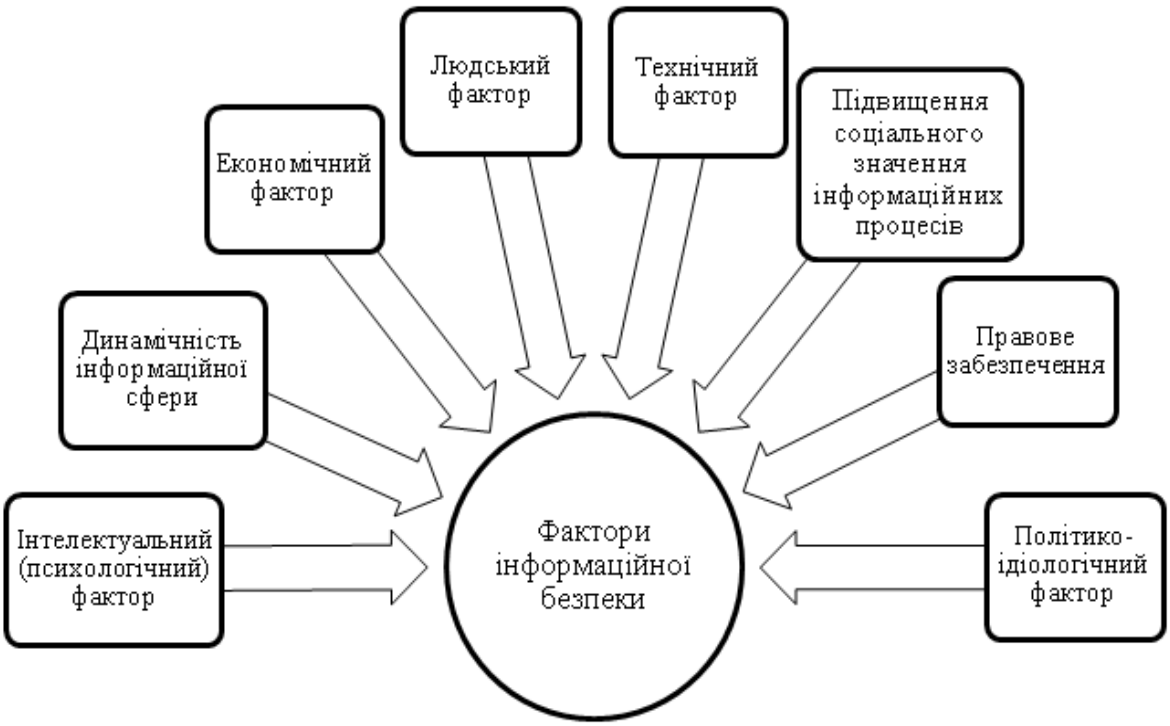


Рис. 2. Фактори інформаційної безпеки

фактори в контексті інформаційного розвитку суспільства та забезпечення інформаційної безпеки (рис. 2) [3; 4].

До інтелектуального (психологічного) фактору можна віднести такі характеристики української суспільної свідомості та явища негативного характеру, що у сукупності гальмують процеси інформаційного розвитку суспільства та забезпечення інформаційної безпеки, як: ірраціональність, консерватизм та апатичність суспільної свідомості; відсутність сформованості в загальносуспільній свідомості інформаційних потреб; відсутність усвідомленості інформаційних загроз; низький рівень правової свідомості громадян; падіння рівня загальної освіти і культури громадян; загальна поширеність правового нігілізму.

Ускладнює процеси утворення інформаційного права на всіх його етапах формування, формулювання та на етапі реалізації права. Стрімка динамічність інформаційної сфери потребує своєчасного розвитку законодавчої бази держави. Основними чинниками динамічності перетворень в інформаційній сфері є: стрімкий розвиток інформаційної сфери та інформаційно-комунікаційних технологій; підвищена складність і різноманітність суспільних відносин в інформаційній сфері; новизна інформаційних відносин та відсутність досвіду їх правового регулювання; відсутність загальноприйнятих варіантів поведінки в інформаційній сфері, вироблених суспільством [7].

Підвищення соціального значення інформаційних процесів В. Шульга [10] визначає як пріоритетність організаційно-забезпечувальної діяльності держави в інформаційній сфері, як основу подальшого розвитку суспільства, що підтверджується такими чинниками, як: всепроникливість інформаційних процесів; створення широких інформаційно-комунікативних можливостей; виникнення додаткових можливостей саморозвитку суб'єктів; виникнення нових особливо небезпечних загроз суспільній безпеці; безпрецедентне підвищення загальносоціального значення всіх складників інформаційної безпеки. Економічний фактор створює економічне підґрунтя інформаційного розвитку суспільства і держави та матеріально-технічні можливості впровадження інформаційно-комунікаційних технологій. Узагальненими чинниками економічного характеру, що визначають результативність процесу забезпечення інформаційної безпеки, є: відсутність стабільного зростання економіки; низький рівень забезпеченості широких верств населення всіма необхідними для розвитку матеріально-технічними засобами; низький рівень забезпеченості апарату держави сучасними інформаційно-комунікаційними засобами; недостатність фінансування сфери освіти та науки.

Складники технічного фактору характеризують технічну досконалість і сучасність засобів обробки інформації, що визначає рівень технічної готовності до розгортання інформаційних процесів. Основними з них є: нерозвиненість мережі швидкісного Інтернету; недосконалість інформаційних ресурсів; застарілість автоматизованих систем обробки інформації.

Політико-ідеологічний фактор визначає рівень усвідомленості соціально сильними групами індивідів необхідності вирішення соціальних проблем та проблем інформаційної сфери. Як вважає С. Ковтун [3], до нього можна віднести: відсутність сталої, незалежної від політичних персон, стратегії становлення України на світовій арені; відсутність реальної, послідовної та виваженої державної програми соціального розвитку; неправовий характер діяльності державної влади; пріоритетність політичної доцільності над правовою; бюрократичність апарату держави; нерозвиненість громадянського суспільства; нерозвиненість інформаційних зв'язків між державою і суспільством тощо.

З точки зору О. Тихомирова [9], інформаційна безпека виступає об'єктом правового захисту. Правові засоби забезпечення інформаційної безпеки є провідним фактором захисту національних інтересів у цій сфері, а їх застосування визначається: оптимізацією балансу відносин між правом суб'єктів інформаційних відносин на отримання інформації та правом на встановлення обмежень таких відносин з боку інших осіб щодо відомостей, володарями яких вони є; розробкою та реалізацією правових заходів захисту інформації, доступ до якої має обмежуватися правовими підставами в процесі захисту інформаційних ресурсів. Правове забезпечення ліквідації загроз і ризиків у сфері інформаційної безпеки є основним фактором структурування, формування, розглядається як законотворча діяльність, що спрямована на запобігання шкоди інтересам особи, суспільства та держави в інформаційній сфері.

На думку багатьох авторів, у тому числі Д. Маркова [11], людський фактор заслуговує особливої уваги, тому що саме люди формують режим інформаційної безпеки, вони ж виявляються і головною загрозою. Слід усвідомити той ступінь залежності від комп'ютерної обробки даних, в який потрапило сучасне суспільство. Оскільки людина є споживачем

інформації та суб'єктом її обробки, завжди існував, існує і буде існувати ризик, пов'язаний з помилкою прийняття рішення.

Одним із пріоритетних завдань держави на етапі розвитку є визначення напрямів правового регулювання та створення правових гарантій, необхідних для самореалізації суб'єктів в інформаційній сфері. Більшість із перелічених факторів є загальними чинниками (джерелами) процесу утворення національного права і тому дають змогу розглядати процеси розвитку інформаційного права України в контексті проблем становлення правової системи України загалом.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що сутність інформаційної безпеки держави можна визначити як стан інформаційного середовища, який забезпечує задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин, безпеку інформації та захист суб'єктів від негативного інформаційного впливу.

Інформаційна (інформаційно-психологічна) безпека особистості у сучасному суспільстві постає як нагальна проблема, яка потребує комплексного та системного вирішення. Суспільно значущі фактори державної інформаційної безпеки зумовлюють особливу важливість та пріоритетність різнопланової високопрофесійної державної діяльності в інформаційній сфері, юридичного її забезпечення, а також виваженого вибору методів правового регулювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Довнар Н.Н. Достоверность информации как фактор обеспечения информационной безопасности. *Вестник ЮУрГУ. Серия «Право».* 2015. Т. 15, № 1. С. 57–62.

2. Захаренко К. Основні суб'єкти та інститути інформаційної безпеки. *Науковий вісник. Серія «Філософія».* Харків : ХНПУ. 2017. Вип. 48 (частина І). С. 212–219.

3. Ковтун С.В. Інформаційна безпека : підручник. Харків : Вид. ХНЕУ, 2009. 368 с.

4. Кустовська О.В. Методологія системного підходу та наукових досліджень : курс лекцій. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 124 с.

5. Марущак А.І. Дослідження проблем інформаційної безпеки у юридичній науці. *Правова інформатика.* 2010 № 3(27). С. 17–21.

6. Муравська (Якубівська) Ю.Є. Інформаційна безпека суспільства: концептуальний аналіз. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. № 9. С. 289–294.

7. Нашинець-Наумова А.Ю. Інформаційна безпека: питання правового регулювання : монографія. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 168 с.

8. Панченко О.А. Информационная безопасность личности : монография / О.А. Панченко, Н.В. Банчук. Киев : КИТ, 2011. 672 с.

9. Тихомиров О. Забезпечення інформаційної безпеки: теоретико-правовий аспект. *Право України*. 2011. № 4. С. 252–259.

10. Шульга В.І. Сучасні підходи до трактування поняття «інформаційна безпека». *Ефективна економіка.* 2015. № 4. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5514.

11. Маркова Д.Г. Человеческий фактор в информационной безопасности. *Известия ТулГУ. Технические науки.* 2018. Вып. 10. С. 149–152.

СЕКЦІЯ 5
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ОСНОВА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ

INSTITUTIONAL BASIS OF PUBLIC GOVERNANCE OF UKRAINIAN ECONOMIC DEVELOPMENT

УДК 351:334
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-21

Моісеєнко О.М.
викладач кафедри економіки
та менеджменту
Приватного вищого навчального
закладу «Університет сучасних знань»

У статті досліджено інституціональний базис державного управління економічним розвитком України. Наголошено про необхідність розбудови інституціонального механізму державного управління економічним розвитком, що включає сучасні зміни в системі соціально-економічних відносин. Проведено дослідження стосовно розмежування дефініцій «інститут», «інституція», «інституційний», «інституціональний», «інституціоналізація», «інституювання» та встановлено взаємозв'язок між ними. Виокремлено інституціональні чинники забезпечення ефективності процесу економічного розвитку. З'ясовано, що основними компонентами інституту є: формалізована організаційна структура (утворення, організації, установи, об'єднання людей); нормативна система (формальні та неформальні правила поведінки, нормативно-правові акти тощо). Представлено етапність побудови інституціонального механізму державного управління розвитком економіки. Запропоновано інституціональний механізм державного управління у сфері формування й реалізації політики економічного розвитку розглядати у вигляді системи, що включає певні складники: організаційно-функціональні компоненти; нормативно-правові компоненти; компоненти партнерської взаємодії. Наголошено, що під структурою інституціоналізації економічної сфери розуміють систему взаємопов'язаних інституцій, які дають змогу створити сприятливе економічне середовище у вигляді норм права за допомогою економіко-правової регуляційної діяльності реальних суб'єктів влади. Визначено підхід до розробки інституціонального механізму державного управління розвитком економіки. Запропоновано розглядати інституціональний механізм державного управління у сфері формування й реалізації політики економічного розвитку становить систему та включає такі складники: організаційно-функціональні компоненти; нормативно-правові компоненти; компоненти партнерської взаємодії. Встановлено, що методологічною основою такого механізму є розробка системи технологій розв'язання актуальних проблем, що слугують реалізації цілей державного управління економічним розвитком.

Ключові слова: *інститут, інституція, інституційний, інституціональний, інституціоналізація, інституювання, державне управління, економіка, розвиток.*

The institutional basis of state management of economic development of Ukraine is investigated in the article. The need to build an institutional mechanism of state management of economic development, which includes modern changes in the system of socio-economic relations, is emphasized in the article. A study was conducted on the distinction between the definitions of "institute", "institution", "institutional", "institutionalization" and the relationship between them. The institutional factors of ensuring the efficiency of the economic development process are singled out. It was found that the main components of the institute are: formalized organizational structure (education, organizations, institutions, associations of people); regulatory system (formal and informal rules of conduct, regulations, etc.). The stages of construction of the institutional mechanism of state management of economic development are presented. It is proposed to consider the institutional mechanism of public administration in the field of formation and implementation of economic development policy in the form of a system that includes certain components: organizational and functional components; regulatory components; components of partnership. It is emphasized that the structure of institutionalization of the economic sphere is understood as a system of interconnected institutions that allow creating a favorable economic environment in the form of legal norms through economic and legal regulatory activities of real subjects of power. The approach to the development of the institutional mechanism of state management of economic development is determined. It is proposed to consider the institutional mechanism of public administration in the field of formation and implementation of economic development policy is a system and includes the following components: organizational and functional components; regulatory components; components of partnership. It is established that the methodological basis of such a mechanism is the development of a system of technologies for solving pressing problems that serve the implementation of the objectives of public management of economic development.

Key words: *institute, institution, institutional, institutionalization, public administration, economy, development.*

Актуальність. Практичний досвід реформаційних процесів та децентралізації влади засвідчує початок економічного зростання в Україні, що дає змогу стверджувати про зародження інституціоналізації вітчизняної моделі демократії та поступового переходу до публічного управління. Формується нова система взаємодії між органами влади, громадянським суспільством та бізнесовими структурами, що вимагає переосмислення та оновлення базису

подальшої діяльності в усіх сферах соціально-економічних відносин згідно з трансформаційними перетвореннями в державі. Тому, дослідження шляхів економічного розвитку України вимагає уваги дослідників не лише в економічній сфері, а й у галузі державного управління.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Існуючи основним носієм знань та втіленням їх у життя, державне управління пронизує всі сфери суспільного буття. Сьогодні в Україні триває процес реформування, з'являються нові інститути й інституції, відбувається поступовий перехід до публічного управління. На шляху інтеграції до ЄС для України взаємодія між органами влади, громадянським суспільством та бізнес-структурами є однією з головних умов здійснення ефективного державного управління. Державне управління в такому фокусі передбачає проведення ефективного реформування з одного боку та забезпечення балансу інтересів між громадянським суспільством, державою, бізнесом для подальшого економічного розвитку з іншого. Однак, сучасні інституціональні фактори як базис подальшого соціально-економічного розвитку України вивчені поки недостатньо. Тож, з огляду на зазначене, постає необхідність формування інституціональної основи державного управління економічним розвитком України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Увага до пошуку шляхів підвищення ефективності державного управління економічним розвитком України приділялась у роботах Л. Тимошенко, О. Качного, А. Гнатенко, Л. Громоздової, В. Єлінєвського та інших. Дослідники в галузі державного управління також присвячують свої роботи формуванню та реалізації дієвих механізмів державного управління соціально-економічним розвитком зокрема, Г. Атаманчук, Б. Данилишин, А. Мерзляк, О. Федорчак, В. Вакуленко, В. Куйбіда, О. Дацій, В. Ковальчук, О. Качний та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження наявних публікацій підтверджує зосередженість науковців на регіональних аспектах державного регулювання економічним розвитком, здебільшого в практичному розрізі майже не враховує змін у системі державного управління та децентралізації влади в Україні. Зазначене спонукає до розбудови інституціонального механізму державного управління економічним розвитком, що включає сучасні зміни в системі соціально-економічних відносин.

Мета даної статті полягає в дослідженні інституціонального базису державного управління економічним розвитком.

Виклад основного матеріалу. У наукових джерелах наявні різні підходи до визначення сутності «інституціоналізації» та продовжуються дискусії щодо тотожності з категорією «інституалізації». Ґрунтовне дослідження в напрямі проводить розмежування дефініцій «інститут», «інституція», «інституційний», «інституціональний» та пов'язаними з ними поняттями, на думку автора, проведено О. Федорчаком [1], який також виокремлює низку проблем у цьому питанні та пропонує дотримуватися думки про можливість ототожнення «інституційного» механізму державного управління з «інституціональним». Н. Матвійчук вважає, що одночасне існування двох термінів (інституційний та інституціональний) пов'язано з особливостями перекладу категорії «institutional» з англійської мови на українську, в результаті чого було отримано два поняття [2]. У цьому контексті колектив авторів науково-аналітичної доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні» під інституціоналізацією розуміє «… процес утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, базованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; правове та організаційне закріплення сформованих у суспільстві форм поведінки, відносин; утворення нових інститутів (стійких комплексів формальних і неформальних норм, принципів, установок, що регулюють різні сфери людської діяльності – економічної, політичної, духовної і власне соціальної сфери)» [3]. А. Мерзляк вважає за доцільне розглядати в межах теорії державного управління «інститути» як правила поведінки (певні стандарти), а «інституції» – як певні соціальні організації (Верховна Рада, міністерство, організація тощо). О. Стрижак [4], думку якої підтримує автор, зауважує, що принципова відмінність категорій «інститут» і «інституція» полягає в тому, що інституція являє собою звичай, порядок, прийнятий у суспільстві, а інститут – звичай, порядок, закріплений у вигляді закону або установи та зазначає про дуальний характер цих термінів. Під інституюванням економічної сфери науковці розуміють процес прийняття правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів економічної сфери. Водночас закріплені в текстовому вигляді наміри є актом інституціоналізації [5].

Ю. Конюхов чітко не розділяє понять «інституційні» й «інституціональні» та визнає, «… що людина, в цілому, як соціальна істота виступає як людина інституційна («homo institutionalis»), народжується, живе і вмирає в царстві інститутів». Водночас чинники забезпечення ефективності процесу соціально-економічного

розвитку у даному аспекті поділяються на формальні й неформальні. Формальними в цьому випадку є: законодавча, судова і правова системи, система державного управління, освіти і науки, ринкова інфраструктура (кредитно-фінансові, страхові, некомерційні, ЗМІ, інвестиційні інститути і т.д). До неформальних інституціональних факторів відносять культуру, норми поведінки економічних суб'єктів, систему економічних цінностей, ступінь довіри й чесності в суспільстві тощо. До сучасних інституціональних факторів економічного розвитку держави включають: побудову відповідальної держави; зниження інвестиційних та фінансово-господарських ризиків; рівня корупції та ін. До інституціональних факторів територіального розвитку відноситься: поява нових і зміна чинних законів для економічних агентів; стабільність чинних інститутів; неформальні норми тощо. Як ключові фактори економічного розвитку представники інституціонального напрямку, розглядають інвестиції не в основний капітал, а в наукові відкриття, винаходи, інновації. Інституціональна система, що сформована в Україні поки що не забезпечує належний економічний розвиток, у такому разі науковці та практики твердять про наявність «інституціональних пасток» (досліджуються науковцями також як «інституційні пастки»). Дане поняття характеризує стійкий характер негативних явищ (бартер, корупція, уникнення податків, процеси тіньової економіки тощо). До «інституціональних пасток» відносять також захопленість учених, фахівців, представники влади, населення країни певною односторонньою інституційною ідеєю [6].

Фахівці з державного управління сьогодні також приділяють належну увагу удосконаленню наявних механізмів забезпечення державного управління на різних рівнях та в різних сферах у контексті децентралізації влади. Так, О. Гацуля та Ф. Рагімов проводять комплексне дослідження організаційно-правового забезпечення державного управління та розглядають реальну можливість взаємодії механізмів управління й самоуправління й зазначають, що держава відіграє провідну роль у створенні концептуальних основ інституціональних механізмів реалізації регіональної політики, а також у реалізації місцевих проєктів і програм [7].

Оскільки основними компонентами інституту визнані: 1) формалізована організаційна структура (утворення, організації, установи, об'єднання людей); 2) нормативна система (формальні та неформальні правила поведінки, нормативно-правові акти тощо) можна вважати, що структура інституціонального механізму державного управління складається з організаційних компонент і нормативних компонент. Суб'єктами такого механізму слід визнати як асоціацію індивідів, що орієнтовані на визнання встановлених (формально/неформально) обмежень, які визначають масштаби й напрямки, форми, засоби та методи здійснення взаємодій, так і форму організації частини такої асоціації, яка забезпечує включеність окремого індивіда чи групи індивідів у систему нормативних відносин. Зазначимо, що організація – це суб'єкт інституціонального механізму, що виконує певні функції: 1) виступає засобом узгодження та збалансування цілей різних акторів, інституалізації відносин (в рамках дослідження – економічних) між суб'єктами; 2) є джерелом наповнення та каналом передачі інституціональних змін на рівні інститутів; 3) є умовою просування інституціональних вимог в економічну діяльність; 4) представлена обміном ресурсами та формою розподілу обов'язків та відповідальності за отримані результати діяльності [8].

Практика доводить, що державний механізм управління економічним розвитком швидко застаріває та втрачає дієвість або стає таким, що не використовується повною мірою. Це зумовлює необхідність формування сучасного інституціонального механізму державного управління економічним розвитком. Етапність побудови інституціонального механізму державного управління розвитком економіки можна представити у вигляді рис.1.

Запропонований підхід до розробки інституціонального механізму державного управління розвитком економіки слугує основою для побудови загальної схеми механізму. У такому випадку наявне стійке співвідношення категорій «правовий», «організаційний» та «інституційний» механізми державного управління. Деякі вчені виділяють інституційний, організаційний, правовий механізми як окремі механізми [9], інші ототожнюють ці механізми та під інституційним розуміють правове та організаційне забезпечення [10]. Деякі науковці чітко виділяють інституціональний механізм, інші змішують поняття інституційного механізму та інституціонального.

Отже, у рамках даного дослідження, інституціональний механізм державного управління у сфері формування й реалізації політики економічного розвитку становить систему та включає такі складники: організаційно-функціональні компоненти; нормативно-правові компоненти; компоненти партнерської взаємодії (рис. 2).

Методологічною основою такого механізму є розробка системи технологій розв'язання актуальних проблем, що слугують

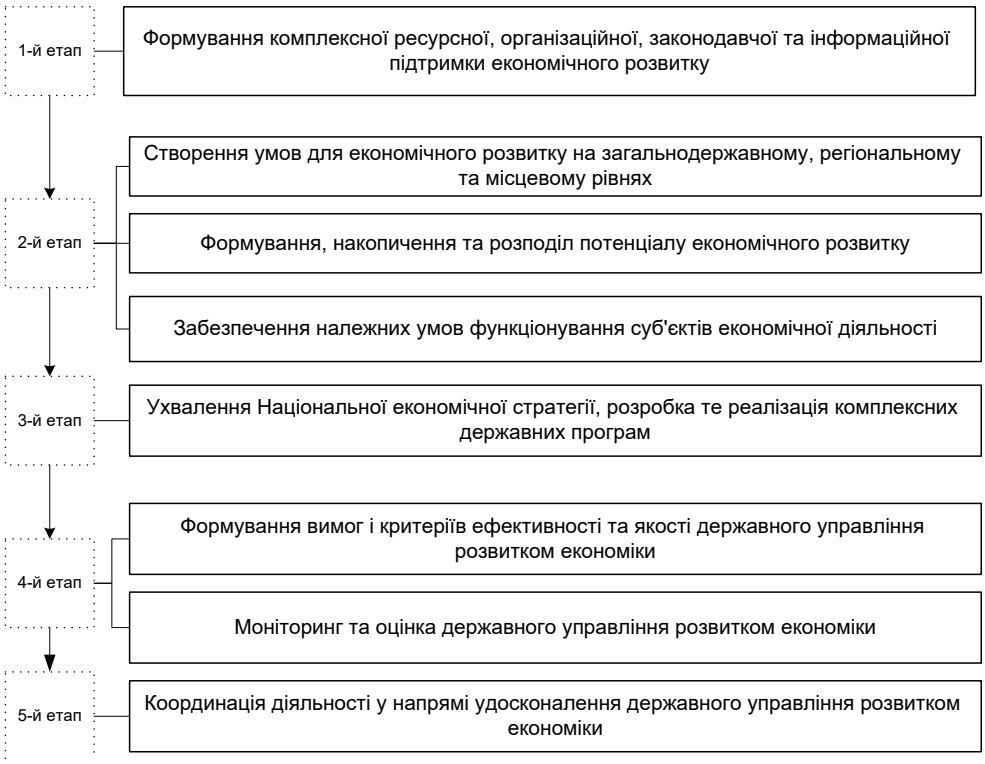


Рис. 1. Основні етапи розробки інституціонального механізму державного управління економічним розвитком

Побудовано автором

Рис. 2. Інституціональний механізм державного управління економічним розвитком

Побудовано автором

реалізації цілей державного управління економічним розвитком. Варто підкреслити й те, що під структурою інституціоналізації економічної сфери розуміють систему взаємопов'язаних інституцій, які дають змогу створити сприятливе економічне середовище у вигляді норм права за допомогою економіко-правової регуляційної діяльності реальних суб'єктів влади.

Висновки. Отже, інституціональний механізм державного управління економічною сферою реалізується в належній організації системи компетентних органів державного управління та являє собою складний багаторівневий процес, що об'єднується загальнофункціональною спрямованістю та характеризується специфічними особливостями. Тож, інституціональний базис розвитку економічної сфери має забезпечувати контрольованість та передбачуваність на всіх етапах процесу державного управління таким розвитком.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Федорчак О. В. Інституційний механізм державного управління. *Ефективність державного управління.* 2017. № 1 (50). Ч.1 . С. 53-63

2. Матвійчук Н. М. Концептуальні підходи до сутності інституційного механізму природокористування. *Вісник Волинського інституту економіки та менеджменту.* 2015. № 11. С. 136-144.

3. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.

4. Стрижак О. О. Поняття інституту: основні підходи до визначення суті та змісту. *Економіка та держава.* 2016. №8. С. 38-43

5. Дєгтяр А. О. Інституціональний механізм державного управління соціальною сферою. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 1. С. 221-229.

6. Конюхов Ю. М. Інституціональний механізм реалізації регіональних економічних інтересів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 17. С. 42-47

7. Гацуля О., Рагімов Ф. Удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління на регіональному та галузевому рівнях у контексті процесів децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 3. С. 101-112

8. Буканов Г.М. Інституційний механізм публічного управління у сфері екологічної політики: проблеми визначення. *Сучасні проблеми державного управління в умовах системних змін. Серія «Державне управління».* Маріуполь : ДонДУУ, 2019. Т. XX. вип. 312. С. 114-124

9. Мельник М. О. Комплекснийм механізм державного управління у сферісоціальногостановлення та розвиткумолоді в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 2 (54). С. 108–112.

10. Лахижа М. І. Проблеми інституційного забезпечення модернізації публічного управління в Україні. Реформування публічного управління: теорія практика міжнародний досвід: матер. Всеукр. Наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 жовтня 2014 р., м. Одеса). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. С. 43–44.

АКРЕДИТАЦІЯ ОСВІТНІХ ПРОГРАМ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

ACCREDITATION OF THE EDUCATIONAL PROGRAMS AS A TOOL OF STATE REGULATION OF HIGHER EDUCATION QUALITY IN THE FIELD OF HEALTHCARE

УДК 351.851:378
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-22

Ватанов А.Р.
здобувач
Національного університету
цивільного захисту України

Войціцька К.М.
аспірант, асистент кафедри економічної
безпеки, публічного управління
та адміністрування
Державного університету
«Житомирська політехніка»

На сьогоднішній день освіта відіграє надзвичайно важливу роль для розвитку суспільства, адже від якості освіти безпосередньо залежить соціально-економічний і політичний розвиток держави, саме тому даній сфері необхідно приділяти особливу увагу. Забезпечення якісної медичної допомоги є складною та актуальною проблемою будь-якої держави, воно безпосередньо залежить від якості освіти. Актуальним завданням на сьогоднішній день, в контексті забезпечення якості вищої освіти, яке стоїть перед закладами вищої освіти є розробка освітніх програм, що здатні підготувати фахівців високого рівня. В свою чергу акредитація освітніх програм є важливим інструментом державного регулювання якості вищої освіти, адже поняття якості передбачає постійний процес оцінювання, що передбачає собою моніторинг якості. З 2019 року в Україні здійснюється акредитація освітніх програм Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти за новою процедурою. Це новий та важливий етап, що сприятиме розвитку системи забезпечення якості вищої освіти в Україні.

В статті проведено аналіз та надано оцінку сучасного стану акредитації освітніх програм в Україні. Проаналізовано досвід деяких зарубіжних агентств із забезпечення якості вищої освіти. В результаті аналізу закордонного досвіду було виявлено основні механізми та напрямки удосконалення процесу акредитації освітніх програм, зокрема, були запропоновані зміни щодо терміну дії сертифікату про умовну акредитацію, критеріїв оцінювання освітньої програми, підготовки відомостей самооцінювання, а також фінансування акредитаційної процедури. На основі виявлених механізмів та напрямів розвитку процедури акредитації освітніх програм було розроблено та запропоновано модель механізму акредитації освітніх програм. Також було проаналізовано процедуру акредитації освітніх програм галузі знань 22 «Охорона здоров'я» та виявлено, що в Україні не існує певних особливостей та здійснюється вона так само, як і акредитація освітніх програм за іншими галузями знань. В статті зазначаються особливості, на які слід звертати увагу при акредитації освітніх програм галузі знань 22 «Охорона здоров'я».

Ключові слова: *акредитація, освітня програма, забезпечення якості вищої освіти, критерії оцінювання, охорона здоров'я.*

Nowadays, education plays a crucial role in the development of society as the socio-economic and political progress of the state depends on education, and thus, this area needs special attention. The provision of high-quality medical care is a complex and urgent problem of any state – it is directly dependent on the quality of education. In the context of maintaining the quality of higher education, the current task of higher education institutions is to elaborate the educational programs which contribute to the training of highly professional specialists. Moreover, the accreditation of educational programs is a key tool of the state regulation of higher education quality since the concept of quality involves a permanent process of evaluating that encompasses quality monitoring. Since 2019, the National Agency for Higher Education Quality Assurance has been accrediting educational programs in Ukraine under a new procedure. This is a new and important stage that will facilitate the advancement of the system of higher education quality assessment in Ukraine.

The article analyses and evaluates the current status of the accreditation of educational programs in Ukraine. The experience of some foreign agencies ensuring the quality of higher education is studied. As a result of the analysis of foreign experience, the basic mechanisms and directions for the improvement of the process of accreditation of educational programs are found. In particular, the authors put forward changes for the validity of the certificate of conditional accreditation, the criteria for evaluating the educational program, the preparation of self-assessment information, as well as the financing of the accreditation procedure. By relying on the mechanism identified and directions for the development of the procedure of accrediting education programs, the model of the mechanism for accrediting educational programs is worked out and proposed. The authors also have analyzed the procedure for the accreditation of educational programs in the subject area 22 "Healthcare" and found out that there are no any particularities: it is implemented in the same way as the accreditation of the education programs on other subject areas. The research highlights the features which should be taken into account when accrediting educational programs in the subject are 22 "Healthcare".

Key words: *accreditation, education program, higher education quality assurance, evaluation criteria, healthcare.*

Постановка проблеми. Одним із завдань, яке на сьогодні не втрачає своєї актуальності, є розробка та впровадження освітніх програм, які будуть відповідати міжнародним стандартам та здатні забезпечити якісну підготовку фахівців. В контексті забезпечення якості вищої освіти в Україні важливу роль відіграє акредитація освітніх програм. Починаючи з 2019 року в Україні здійснюється акредитація освітніх програм за новими правилами. Це новий етап для розвитку системи забезпечення якості вищої освіти України, який тільки розвивається та ще містить багато суперечних питань, які потребують удосконалення. Саме тому вважаємо за необхідне проаналізувати процес акредитації освітніх програм в Україні та порівняти його з зарубіжними країнами, з метою виявлення основних напрямів удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікації. Питанням розробки та удосконалення освітніх програм, а також процесу акредитації приділено увагу таких науковців : Світлична А.В., Загребельна І.Л., Панич О., Свіжевська С. Г. Оборський О., Перпері Л. М., Голобородько Г. М. та інші.

Виділення не вирішених раніше частин проблеми. Незважаючи на значний інтерес науковців до нового процесу акредитації освітніх програм, частина аспектів цього багатопланового питання залишається не досить вивченою, особливо в сфері охорони здоров'я, що і зумовило вибір даної теми.

Мета статті – аналіз процесу акредитації освітніх програм в Україні та порівняння його з зарубіжними агентствами, з метою виявлення основних напрямів удосконалення. Розробка механізму удосконалення процедури акредитації освітніх програм.

Викладення основного матеріалу. З метою забезпечення якісної та конкурентоздатної освіти ЗВО розроблюють та впроваджують освітні програми, що є важливими документами, які спрямовані на підготовку якісних фахівців та адаптацію особистості до життя в суспільстві. Саме від якості освітніх програм залежить рівень підготовки фахівців, в тому числі в сфері охорони здоров'я.

В умовах переходу підготовки здобувачів вищої освіти за компетентністними моделями перед вітчизняними ЗВО постає завдання реалізації компетентностного підходу до розробки освітніх програм та розробки нових методів навчання, викладання з метою забезпечення досягнення студентами запланованих програмних результатів навчання, які мають відображати рівень засвоєння компетентностей [1].

Світлична А.В. і Загребельна І.Л. зазначають, що «до основних труднощів з розробки освітніх програм на сьогодні варто віднести такі:

-по-перше, не з усіх спеціальностей затверджені стандарти вищої освіти;

-по-друге, не зрозумілою до кінці залишається процедура акредитації освітніх програм НАЗЯВО;

-по-третє, брак досвіду із самостійного розроблення програм у членів робочих груп;

-по-четверте, необхідність формування нового переліку і змісту навчальних дисциплін, освоєння яких формуватиме компетентності студентів

-по-п'яте, руйнування усталених стереотипів в ході впровадження нових підходів до системи забезпечення якості вищої освіти часом викликає внутрішній спротив науково-педагогічних працівників [2]».

З метою забезпечення контролю за якістю освітніх програм ЗВО повинні періодично проходити процедуру акредитації.

Відповідно до Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти «акредитація освітньої програми» – це оцінювання якості освітньої програми та освітньої діяльності закладу вищої освіти за цією програмою на предмет відповідності стандарту вищої освіти, спроможності виконання вимог стандарту, а також досягнення заявлених у програмі результатів навчання відповідно до критеріїв оцінювання якості освітньої програми [3].

Вважаємо за необхідне дослідити та проаналізувати зарубіжних досвід проведення процедури акредитації освітніх програм, з метою виявлення та запозичення кращих практик.

Розглянемо більш детально досвід деяких зарубіжних агентств, що уповноважені здійснювати акредитацію освітніх програм.

Кожна країна має свої особливості щодо проведення акредитаційних експертиз. Так, наприклад, у Польщі створено Польський акредитаційний комітет (Polish Accreditation Committee). Згідно Статуту якого [4]кожен критерій може бути оцінений за трибальною шкалою як: виконаний, частково виконаний чи невиконаний. Сертифікат про акредитацію вперше видається строком на шість років. Також можлива видача сертифікату терміном до двох років, якщо принаймні один із критеріїв оцінки освітніх програм, отримав оцінку – частково виконаний. На нашу думку, акредитаційна процедура в України дещо схожа з Польщею. У Польщі існує 10 критеріїв, за якими оцінюється освітня програма. Проаналізувавши їх вважаємо, що цікавими є критерії оцінювання освітніх програм, зокрема 7 критерій, який називається «Умови та шляхи підвищення ступеня інтернаціоналізації навчального процесу у галузі навчання». На відмінну від України, в Польщі інтернаціоналізація оцінюється як окремий критерій і може суттєво вплинути на фінальний результат акредитаційної експертизи.

В Болгарії статутним органом з оцінки, акредитації та моніторингу якості у вищих навчальних закладах та наукових організаціях, спрямованих на покращення їх викладацької діяльності та наукових досліджень, а також на їх розвиток як наукових, культурних та інноваційних організацій є Національне агентство з оцінки та акредитації (National Evaluation and Accreditation Agency). Метою даної агенції є заохочення вищих навчальних закладів до забезпечення та підвищення якості освіти,

яку вони пропонують, підтримуючи високі академічні стандарти та добрі традиції освіти в Болгарії [5].

Проаналізувавши сайт та нормативні документи, що регулюють особливості проведення акредитаційної процедури було встановлено, що в Національне агентство з оцінки та акредитації здійснює оцінку за 10 критеріями, а процедура акредитації передбачає чотири основних етапи:

1) Подача заявки на акредитацію програми та підготовка самооцінювання;

2) Розгляд клопотання та початок процедури акредитації програми;

3) Відвідування закладу експертною групою;

4) Рішення Ради з акредитації [6].

В Республіці Казахстан створено Незалежне агентство щодо забезпечення якості в освіті [7]. Процес акредитації включає в себе три етапи:

1) Самооцінювання освітньої програми;

2) Відвідування закладу експертною групою;

3) Прийняття рішення Акредитаційним радою і, в разі позитивного рішення, отримання свідоцтва про акредитацію.

Цікавим є досвід Казахстану у проведені процедури акредитації. Так, не менше, ніж за 3 місяці до передбачуваного проведення зовнішнього візиту ЗВО висилає в агентство електронний варіант звіту про самооцінку. Після чого у Агентства є два тижні на його опрацювання та аналіз. У разі необхідності доопрацювання звіту про самооцінку ЗВО усуваються зауваження по експертизі протягом 10-12 днів. Тобто Агентство може повернути відомості самооцінювання на доопрацювання ЗВО, з метою полегшення роботи експертної групи. В Казахстані після підбору експертів Агентство направляє до ЗВО для узгодження їх кандидатури. Цікавим етапом є те, що Агентство проводить вебінар для експертів по зовнішньому візиту. Зовнішній візит проходить протягом 2-3 днів відповідно до програми, розробленої керівником експертної групи спільно з Агентством і узгодженої з керівництвом ЗВО. Звіт по зовнішній оцінці висилається вузу для інформації протягом 2-х тижнів після закінчення зовнішнього візиту. Фінальне рішення щодо акредитації освітньої програми приймає Акредитаційна рада. Можливі такі варіанти рішень: акредитувати освітню програму на повний термін на 5 років; акредитувати освітню програму з умовою, на неповний термін 2 роки; неакредитувати освітню програму. Оцінка освітніх програм даним агентством здійснюється за 8 стандартами. Цікавою є система оцінювання освітніх програм, зокрема, кожен критерій оцінюється від 0 до 3 балів. Програма вважається акредитованою при наборі 15-21 балів. Програма вважається акредитованою умовно від 8 до 14 балів. Програма вважається неакредитованою при наявності менше 8 балів, а також в разі, якщо хоча б один стандарт отримав оцінку «Не відповідає» [8].

В Російській Федерації функціонує Національний центр професійно-громадської акредитації, який створений в 2009 році і є автономною некомерційною організацією, заснованою Гільдією експертів в сфері професійної освіти та іншими юридичними особами з метою організації та проведення акредитації організацій в сфері освіти [9].

Національний центр професійно-громадської акредитації проводить процедуру акредитації освітніх програм та приймає одне з таких рішень: акредитувати освітню програму на повний термін (6 років); акредитувати освітню програму на неповний термін (4 або 2 роки) з необхідністю усунення зауважень; відмовити в акредитації освітньої програми. Стандарти та критерії професійно-громадської акредитації основних професійних освітніх програм :1. Політика (цілі, стратегія розвитку) і процедури гарантії якості освітньої програми; 2. Процедури розробки і затвердження освітніх програм; 3. Студентоцентроване навчання і процедури оцінювання; 4. Прийом, підтримка академічних досягнень і випуск студентів; 5. Викладацький склад; 6. Освітні ресурси і система підтримки студентів; 7. Збір, аналіз і використання інформації для управління освітньою програмою; 8. Інформування громадськості; 9. Моніторинг та періодична оцінка освітніх програм; 10. Періодичні процедури зовнішнього забезпечення якості освітніх програм [10].

Вивчення зарубіжного досвіду має важливе значення для розвитку та удосконалення вітчизняного процесу акредитації освітніх програм. Аналіз особливостей здійснення акредитаційної експертизи закордонними установами із забезпечення якості вищої освіти дозволив виявити основні напрями розвитку даної процедури для України.

Проведений аналіз показав, що у більшості країн термін дії сертифікату про акредитації становить близько 5-6 років. У Польщі, Казахстані, Росії термін умовної акредитації становить до 2 років, на відмінну від України. Згідно законодавства, рішення про умовну (відкладену) акредитацію терміном до одного року ухвалюється, якщо встановлено відповідність за рівнем «Е» щодо одного або двох критеріїв [3], тобто наявні суттєві недоліки.

На нашу думку, необхідно переглянути термін дії умовної акредитації, оскільки одного року може бути недостатньо для того, щоб якісно усунути «суттєві недоліки», виявлені під час акредитаційної експертизи.

Для України цікавим є досвід Польщі, зокрема, там при здійсненні акредитаційної експертизи окремим критерієм є оцінка умов та шляхів підвищення ступеня інтернаціоналізації навчального процесу у галузі навчання. В Україні питання інтернаціоналізації не виділяється як окремий критерій, а оцінюється в розрізі інших критеріїв, що на нашу думку, потребує перегляду, адже, ЗВО мають активно включатися та сприяти процесу інтернаціоналізації. До того ж, у Положенні про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти зазначено, що метою проведення акредитації є сприяння інтеграції українських закладів вищої освіти до Європейського простору вищої освіти [3]. Так, Вербицька А. В. зазначає, що слід «заохочуючи вищі навчальні заклади зайняти активну позицію в інтернаціоналізації. Необхідним є визначення критеріїв для моніторингу та показників змін, що дозволить досягти ширших цілей інтернаціоналізації» [11]. На нашу думку, доцільним є перейняття досвіду Польщі щодо оцінювання умов та методів підвищення ступеня інтернаціоналізації навчального процесу як окремого критерія, що є особливо актуальним для забезпечення якості вищої освіти в сфері охорони здоров'я. Так, в розрізі цього критерію можна оцінювати чи створено умови, що сприяють інтернаціоналізації освіти в галузі навчання, тобто чи готові науково-педагогічні працівники викладати, а студенти вчити іноземними мовами, чи підтримується міжнародна мобільність студентів та викладачів, чи створена можливість навчання для іноземних студентів.

Якщо говорити про етапи проведення акредитаційної експертизи, то Україна має свої особливості, які можуть слугувати прикладом для інших країн, зокрема, функціонують галузеві експертні ради, як один з етапів оцінювання освітньої програми. Панич О. зазначає, що «роль галузевих експертних рад (ГЕР) Національного агентства визначена у Законі України «Про вищу освіту». Зокрема, частина друга статті 25 цього Закону зазначає, що рішення про акредитацію освітньої програми приймається на підставі експертного висновку відповідної галузевої експертної ради. Зайве казати, що роль галузевих експертних рад у процесі акредитаційної експертизи є надзвичайно вагомою. Попри те, що галузеві експертні ради по суті виконують функції лише консультативно-дорадчого органу, саме вони покликані забезпечити глибоке і професійне оцінювання якості освітньої програми, а також надати рекомендації щодо її вдосконалення [12]».

Цікавим є досвід Казахстану, де передбачено можливість повернення відомостей самооцінювання на доопрацювання. На нашу думку, доцільним було би передбачити такий етап як «рецензування відомостей самооцінювання», адже відомості самооцінювання є важливим документом для проведення процедури акредитації і якісно підготовлений самоаналіз полегшить роботу як експертної групи, так і галузевих експертних рад.

У більшості країнах Європейського простору фінансування акредитаційної процедури здійснюється за рахунок державного бюджету. В Україні ЗВО самостійно оплачують послуги з акредитації освітніх програм за рахунок спецфонду. На нашу думку, це обмежує розвиток закладів вищої освіти, адже ЗВО змушені витрачати значні кошти (в середньому акредитація однієї освітньої програми становить 65000 грн.) на проведення акредитаційної експертизи, замість того, щоб спрямовувати ці суми на розвиток матеріально-технічної бази, стимулювання викладацької та професійної майстерності тощо.

В Україні існує окремий критерій, який застосовується лише для акредитації освітніх програм освітньо-наукового рівня (доктор філософії)– це Критерій 10 «Навчання через дослідження». Відповідно до Положення про акредитацію освітніх програм [3], за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти у підкритерії 10.2 оцінюється відповідність напряму досліджень наукових керівників науковій діяльності аспірантів (ад'юнктів). Як показує практика, експерти, зазвичай, просять від ЗВО додаткових документів, що будуть підтверджувати даний критерій.

На нашу думку, доцільно буде у відомостях самооцінювання передбачити таблицю, яка буде містити зведену інформацію про публікаційну активність здобувачів вищої освіти та їх наукових керівників. Запропонований додаток до відомостей самооцінювання відображено в таблиці 1.

Отже, аналіз зарубіжного досвіду проведення акредитаційної експертизи допоміг виявити основні напрями удосконалення процедури проведення акредитації для України (рис.1), що, на нашу думку, підвищить якість вищої освіти та адаптує її до стандартів Європейського союзу.

Запропонована модель механізму акредитації освітніх програм, яка враховує напрями

Таблиця 1

Запропонований додаток до відомостей самооцінювання «Таблиця 4. «Зведена інформація про здобувачів освіти та їх наукових керівників»

ID	ПІБ	Тема наукового дослідження здобувача	Публікації здобувача освіти	ID	ПІБ	Обґрунтування
ID здобувача освіти у ЄДЕБО	ПІБ здобувача освіти	Зазначається затверджена тема дисертації, над якою працює здобувач освіти	Зазначається інформація про публікаційну активність здобувача освіти (за наявності)	ID наукового керівника здобувача освіти у ЄДЕБО	ПІБ наукового керівника здобувача освіти	Зазначаються публікації або інша інформація щодо наукового керівника, яка підтверджує відповідність інтересів наукового керівника інтересам здобувача освіти

Рис. 1. Механізми удосконалення процедури проведення акредитації

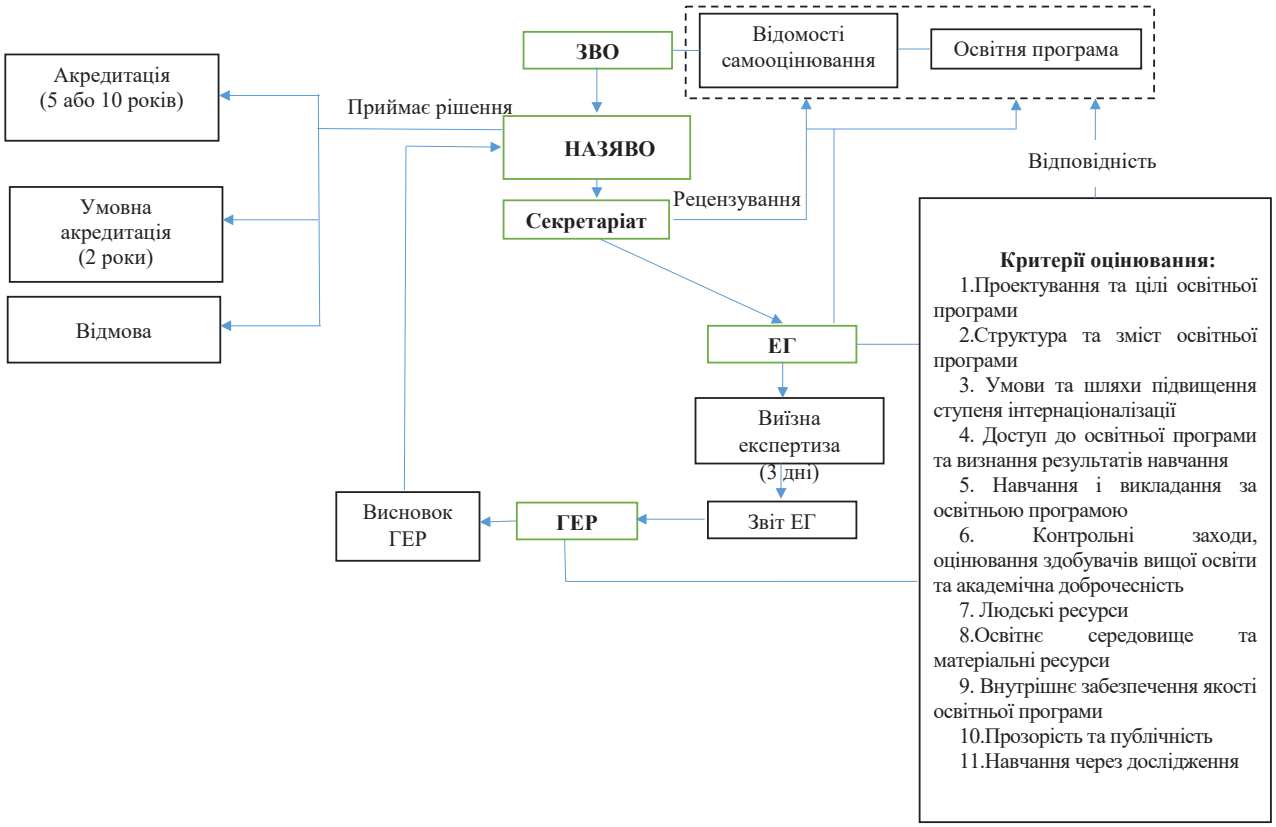


Рис. 2. Запропонована модель механізму акредитації освітніх програм

удосконалення процедури відображено на рисунку 2.

Акредитація освітніх програм галузі знань 22 «Охорона здоров'я» в Україні не має певних особливостей та здійснюється так само, як і акредитація інших освітніх програм. Єдиною особливістю, яка зазначена в Положенні про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти є те , що «під час акредитації освітніх програм з галузей знань 21 «Ветеринарна медицина» та 22 «Охорона здоров'я» до здобувачів вищої освіти прирівнюються інтерни та лікарі-резиденти» [3]. У Положенні про галузеві експертні ради Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти для галузевої експертної ради з галузі знань 22 «Охорона здоров'я» передбачено державний орган, представник якого може брати участь у роботі галузевої експертної ради – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізовує державну політику у сфері охорони здоров'я [13].

Цікавим є досвід Німеччини, де створено Акредитаційне агентство у галузях охорони здоров'я та суспільних наук (Accreditation Agency in Health and Social Sciences), основним завданням якого є акредитація бакалаврських та магістерських програм у галузі охорони здоров'я та соціальних наук, а також систем внутрішнього контролю та забезпечення якості в університетах та коледжах [14]. В Росії, наприклад, функціонує Союз медичної спільноти «Національна Медична Палата», яка проводить акредитації освітніх організацій і професійно-громадські акредитації програм середньої професійної, вищої і додаткової професійної освіти (програм професійного навчання) в сфері охорони здоров'я. [15].

Акредитація освітніх програм галузі знань 22 «Охорона здоров'я» в Україні здійснюється за 10 критеріями, які передбачені Положенням про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Проте, вважаємо за необхідне виявити в межах цих критеріїв особливості, на які слід звертати увагу при акредитації освітніх програм галузі знань 22 «Охорона здоров'я». Так, ЗВО має продемонструвати реалізацію принципів безперервної медичної освіти. Експертам під час візиту слід звернути увагу та оцінити рівні залучення студентів у лікувальний процес та доступу до різних категорій пацієнтів; наявність клінічних баз і оснащеність їх сучасним обладнанням; наявність імітаційних класів для відпрацювання мануальних навичок, моделювання клінічних ситуацій.

Висновки і пропозиції. Починаючи з 2019 року в Україні здійснюється акредитація освітніх програм Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти програм за новими правилами, за цей короткий час Агентство накопило позитивний досвід, в результаті чого була акредитована значна кількість освітніх програм, разом з тим, багато освітніх програм, які виявилися неконкурентноздатними, припинило своє існування. Акредитація як інструмент державного регулювання якості вищої освіти наразі переживає новий етап свого розвитку. Нами було досліджено досвід зарубіжних країн та, в результаті порівняння, запропоновано напрями удосконалення проведення акредитаційної експертизи в Україні, з метою розвитку системи забезпечення якості вищої освіти в Україні.

ЛІІТЕРАТУРА:

1. Оборський Г. О., Перпері Л. М., Голобородько Г. М. Підходи до оцінювання компетентностей та вимірювання результатів навчання освітніх програм *Вісник Нац. техн. ун-ту "ХПІ" : зб. наук. пр. Сер. : Механіко-технологічні системи та комплекси. – Харків : НТУ "ХПІ".* 2017. № 19 (1241). С. 157-162.
2. Світлична А.В., Загребельна І.Л. Новітні підходи до розроблення освітніх програм у закладах вищої освіти. *Модернізація вищої освіти та забезпечення якості освітньої діяльності : Перша Міжнар. наук.-метод. конф*. Харків: ХДУХ. 2019. С. 185 -186.
3. Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: наказ Міністерства освіти і науки України № 977 від 11.07.2019. URl: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-19#Text
4. Statutes of the Polish Accreditation Committee : Annex to Resolution No. 4/2018 of the Polish Accreditation Committee of 13 December 2018. URL: https://www.pka.edu.pl/wp-content/uploads/2019/11/statut_tekst_ujednolicony-EN.pdf
5. National Evaluation and Accreditation Agency. URL: https://www.neaa.government.bg/en/home-en?catid=0
6. Procedures for program accreditation of majors and scientific majors of the regulated professions list. Documentation for execution of the procedures. URL: https://www.neaa.government.bg/images/Criteria_EN/prozeduri_SRP_EN.pdf
7. Независимое агентство по обеспечению качества в образовании. URL: https://iqaa.kz/dokumenty-iqaa/polozheniya
8. Положение о принятии решений Аккредитационным советом Независимого казахстанского агентства по обеспечению качества в образовании (НКАОКО) по специализированной (программной) аккредитации вузов. URL : https://inlnk.ru/qd13j.
9. Национальный центр профессионально-общественной аккредитации. URL: https://www.ncpa.ru/
10. Стандарты и критерии профессионально-общественной аккредитации основных профессиональных образовательных программ. URL: https://www.ncpa.ru/images/pdf/doc_nac/stand_op_2019.pdf
11. Вербицька А. В. Інтернаціоналізація як основний напрям розвитку вищої освіти / А. В. Вербицька // Молодий вчений. - 2017. - № 11. - С. 160-164. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2017_11_41.
12. Панич О. Акредитація програм вищої освіти: новий підхід. URL: http://education-ua.org/ua/articles/1179-akreditatsiya-program-vishchoji-osviti-novij-pidkhid
13. Положення про галузеві експертні ради Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти : затверджено Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти протокол від 21 травня 2019 р. № 5. URL: https://naqa.gov.ua/%d0%b4%d0%be%d0%ba%d1%83%d0%bc%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%b8-%d0%b3%d0%b5%d1%80/
14. Accreditation Agency in Health and Social Sciences. URL: https://ahpgs.de/en/welcome-to-the-ahpgs/
15. Порядок проведения профессионально-общественной аккредитации образовательных программ, реализуемых образовательными и научными учреждениями высшего и среднего основного и дополнительного профессионального образования, осуществляющими подготовку медицинских кадров и порядок проведения общественной аккредитации образовательных организаций сферы здравоохранения. URL: https://nacmedpalata.ru/?action=show&id=17800

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ ГАЛУЗІ

THE ESSENCE OF STATE CONTROL AS AN ORGANIZATIONAL AND LEGAL WAY TO ENSURE LEGALITY IN THE ENERGY INDUSTRY

УДК 351/354:351.95
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-23

Цепенда В.М.
здобувач Національного університету цивільного захисту України

У статті теоретично узагальнено наукові погляди на сутність категорії «контроль», «державний контроль» та «контрольна діяльність». Доведено, що державний контроль лише в останні роки став предметом пильного вивчення з боку вітчизняної науки і політичної практики. Визначено, що поняття «державний контроль» об'єднує в собі власне державний контроль і державний нагляд, з урахуванням таких ознак державного контролю, як специфіка змісту, масштабність, владність здійснення, системність, процесуальність, перманентність, можливість настання негативних наслідків для підконтрольних об'єктів, специфічне коло вирішуваних завдань. Виокремлено структурну характеристику змісту державного контролю як правового контенту та пропонує його трикомпонентне визначення. Визначено труднощі при розгляді поняття контролю, а саме: наявність різноманітних сфер суспільного життя, а також форм, методів і способів, де вони знаходять своє застосування, специфічність діяльності контрольних органів, індикація даним поняттям різноманітних, не схожих між собою видів діяльності, різних контрольних дій, а також правових наслідків. Виокремлено основні цілі реалізації державного контролю в України, перелік ознак та особливостей державного контролю як способу забезпечення законності в державному управлінні. Розглянуто категорію державного контролю з декількох позицій: як функцію управління; як цілеспрямовану діяльність; як систему органів, що здійснюють контроль. Відображено та охарактеризовано державний контроль як систему. Охарактеризовано елементи системи державного контролю: теоретична база державного контролю, нормативна база і методичне забезпечення державного контролю, Суб'єкт та об'єкт державного контролю, науково-дослідна і навчальна база, матеріальна база і ресурсне забезпечення державного контролю, інформаційно-комунікативна інфраструктура.

Ключові слова: *контроль, державний контроль, система, державне управління, енергетична галузь.*

The article theoretically summarizes scientific views on the essence of the category "control", "state control" and "control activity". It is proved that state control has only in recent years been the subject of close study by domestic science and political practice. It is determined that the concept of "state control" combines the actual state control and state supervision, taking into account such features of state control as specificity of content, scale, power of implementation, system, procedurality, permanence, the possibility of negative consequences for controlled entities. projects, a specific range of tasks. The structural characteristics of the content of state control as legal content are singled out and its three-component definition is offered. Difficulties in considering the concept of control, namely: the presence of various spheres of public life, as well as forms, methods and ways where they are used, the specificity of the control bodies, the indication of this concept of various, dissimilar activities, various control actions , as well as legal consequences. The main goals of state control in Ukraine, the list of features and peculiarities of state control as a way to ensure legality in public administration are highlighted. The category of state control is considered from several positions: as a management function; as a purposeful activity; as a system of control bodies. State control as a system is reflected and characterized. The elements of the state control system are characterized: theoretical base of state control, normative base and methodical support of state control, Subject and object of state control, research and training base, material base and resource provision of state control, information and communication infrastructure. It is concluded that control appears as a function of the state, one of the branches of state power, an independent legal form of state activity, so you can analyze control in different positions.

Key words: *control, state control, system, public administration, energy industry.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Енергія присутня у всіх сферах нашого життя і споживання енергії є обов'язковою умовою існування людства. Енергетика є локомотивом розвитку України, а її реформування та виважений процес управління та контролю з боку держави є запорукою успішної перебудови національної економіки. На сьогодні енергетична галузь України потребує особливої уваги і проведені зміни, що спрямовані на розвиток цієї галузі повинні нести поступальний характер, а прийняті управлінські рішення мають бути обгрунтованими, адже сприятимуть належній організації контрольно-наглядової діяльності, здійснюваної державними органами виконавчої влади.

Дотримання та забезпечення законності у державному управлінні передбачає необхідність створення системи її гарантій, а саме: загальні передумови (політичні, економічні, ідеологічні, організаційні, юридичні) і спеціальні юридичні, організаційно-правові засоби забезпечення законності (контроль і державно-правовий при-

мус). Основними способами забезпечення законності і дисципліни є контроль, нагляд і звернення громадян [1].

Про контроль як складову теорії поділу влади згадувалося ще в далекому минулому. Теорія поділу влади, походження якої пов'язують з ім'ям Шарля Монтеск'є, по суті, сформувалася виходячи з об'єктивної необхідності забезпечити безпеку громадян від свавілля і зловживання влади [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що при дослідженні однієї і тієї ж об'єктивної реальності, оперуючи одним і тим же терміном «контроль», багато авторів виходять з різного його розуміння, допускають розбіжності в поглядах на його сутність і зміст. Існують різні точки зору, які нерідко носять узагальнений характер, не повною мірою відображають особливості сутності контролю і потребують деякого уточнення. Питаннями визначення цієї дефініції займалися Т.А. Башкатова, Ю.М. Воронін, Е.Ю. Грачова, Е.М. Гутцайт, Ю.А. Данілевський, П.П. Овсянніков, В.В. Денисенко, В.М. Родіонова, С.М. Петренко, В.Д. Понікаров, М.С. Пушкар, В.І. Шлейников, Т.П. Сазановіч, Р.Г. Сомоєв, Н.І. Химічева, П.В. Черноморд, С.О. Шохин та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Значний інтерес до проблеми контролю і контрольної діяльності проявляли в своїх роботах К. Маркс і Ф. Енгельс. Загальнотеоретичне дослідження контрольної діяльності, здійснене в рамках класової теорії марксизму, було нерозривно пов'язано з дослідженням поняття державна влада. Згодом В.І. Ленін, грунтуючись на висновках, сформульованих класиками марксизму, вказав на необхідність жорсткого широкомасштабного контролю в умовах соціалістичної держави. Така позиція була обумовлена, як відомо, історичними умовами.

Мета статті. Метою даної статті є визначення теоретичних положень державного контролю як організаційно-правового способу забезпечення законності в енергетичній галузі держави.

Виклад основного матеріалу. У філософській науці під контролем розуміється сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації і т.п.), за допомогою яких забезпечується дотримання певних «зразків», а також дотримання обмежень в поведінці, порушення яких негативно позначається в функціонуванні системи. При цьому під зразками і обмеженнями розуміються системи цінностей, правові та моральні норми, адміністративні приписи, рішення, звичаї, звички і т.п. [3]. Фахівці в галузі соціального управління виходять з того, що контроль – це система спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням - законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам і т.п. [4]. Поряд з вищевказаними визначеннями контролю в літературі зустрічаються і такі його трактування, як стадія (фаза) управлінського циклу, форма зворотного зв'язку, спосіб забезпечення законності.

Відсутня єдність у визначенні поняття «контроль» і серед юристів. Одні автори визначають контроль як специфічний різновид юридичного процесу, як правову форму діяльності, в той час як інші характеризують контроль як функцію компетентних державних органів. Предмет досліджень юристів складають окремі питання визначення контролю як функції державної влади, а також специфічні риси контрольної діяльності, що дозволяють вести мову про її унікальність, як однієї з правових форм державної діяльності. До кола дослідницьких завдань вчених входить:

1) встановлення місця контролю, контрольної діяльності в процесі здійснення державної влади; співвідношення контролю і державної влади;

2) виявлення соціальної сутності контрольної діяльності для формування найбільш повного уявлення про значущість контролю в державно-правовому житті;

3) визначення особливостей контрольних функцій державних органів, а також виявлення державних органів в діяльності яких контрольні функції носять найбільш значимий характер;

4) визначення місця контрольної діяльності серед інших форм державно-правової діяльності;

5) виявлення найбільш характерних особливостей, кваліфікуючих контроль як самостійний, специфічний вид юридичної діяльності.

Отже, контрольна діяльність являє собою один з видів державної діяльності, властивих державним органам, і є одним з численних проявів державної влади. Контроль, здійснюваний органами влади, є не що інше, як одна з правових форм діяльності держави. Контроль, зародившись поряд з владою в надрах соціуму,

покликаний оптимізувати політико-правове життя.

Розглядаючи правовий контроль в якості однієї зі стадій правового регулювання, слід зазначити, що в правовому регулюванні він займає особливе місце, одночасно будучи присутнім на всіх стадіях зазначеного процесу. Результатом такої присутності може бути, наприклад, прийняття, зміна або скасування нормативно-правових або індивідуальних правових актів в разі їх суперечності закону.

Контроль як правову форму діяльності відрізняють від інших форм перш за все специфічні способи контрольної діяльності, завдання, принципи організації контролю, відсутність безпосереднього регулюючого втручання в самостійну діяльність підконтрольного суб'єкта.

При відмежуванні контрольної діяльності від правоохоронної діяльності необхідно пам'ятати, що сутність і призначення контролю виходять за рамки юрисдикційної діяльності, тому що контроль не завжди пов'язаний з правопорушенням, і головне його призначення полягає в забезпеченні узгодженості запланованого і реально здійснюваного.

Як адміністративно-правова категорія контроль розглядається як специфічна діяльність наділених відповідними правочинами державних і муніципальних органів та їх посадових осіб, спрямована на постійне і цілеспрямоване спостереження за підконтрольними учасниками адміністративних правовідносин, які зобов'язані виконувати управлінські рішення. Здійснення даного виду діяльності властиво наявність не тільки зовнішнього (надвідомчого), але і внутрішньовідомчого порядку.

Наукове розуміння державного контролю передбачає:

а) розгляд його як найважливішого інструменту держави, що сприяє в досягненні його цілей і виконанні поставлених завдань. Контроль при цьому може здійснюватися і над діяльністю державних органів;

б) здійснення тими суб'єктами, для яких контрольна діяльність, пов'язана з перевіркою виконання рішень органів державної влади, є невід'ємною частиною їх професійної компетенції;

в) реалізація його від імені держави незалежно від виду діяльності, здійснюваної органами державної влади, і покладених на них завдань;

г) державно-владне утримання діяльності контролюючих суб'єктів, наділених повноваженнями давати контрольованим об'єктів обов'язкові для виконання приписи про усунення виявлених недоліків, порушувати питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у скоєнні протиправних діянь, і безпосередньо застосовувати в певних випадках заходи примусового характеру.

В адміністративно-правовій літературі державний контроль характеризується як сукупність трьох обов'язкових елементів, що мають чітку послідовність:

1) проведення перевірки фактичного виконання закону, підзаконного нормативного правового акта, розпорядження, приписи та інших обов'язкових для виконання актів підконтрольними органами, організаціями і громадянами. Така перевірка має на меті визначити не тільки законність, а й доцільність здійснених дій і прийнятих рішень;

2) проведення перевірки шляхів і засобів виконання закону, підзаконного нормативного правового акта, розпорядження, приписи та інших обов'язкових для виконання актів, що дозволяє дати оцінку роботі підконтрольних об'єктів, способам досягнення результатів і дотримання при цьому законності і дисципліни;

3) вжиття заходів за результатами контролю для усунення недоліків, покарання або, навпаки, заохочення. Негативні заходи за підсумками контролю можуть призупиняти або зовсім скасовувати незаконні або недоцільні акти управління, застосування заходів дисциплінарного чи адміністративного примусу.

Сутнісна характеристика державного контролю як організаційно-правового способу забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні доповнюється наявністю відносин організаційної підпорядкованості або підвідомчості між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом, а також наявністю у контролюючого суб'єкта права скасовувати або змінювати дії або рішення контрольованого.

Соціальна сутність контрольної діяльності характеризується наступними цілями, які в просторово-часовому сенсі можуть розглядатися і як стадії контролю:

1) спостереження, облік і аналіз інформації про належну або неналежної реалізації права, а також виконання персоніфікованих державно-владних розпоряджень та інших правомірних вимог, висновок про усунення порушень;

2) певна сигналізація, постановка питання для вжиття заходів до відновлення законності і заходів відповідальності.

Тлумачення поняття «контроль» в різних наукових працях розглядається в наступних аспектах (табл. 1).

Вищевикладене дозволяє зробити загальний висновок про те, що контроль – це складне явище, що має безліч сторін і форм свого прояву. У нашому уявленні контроль постає як функція держави, одна з гілок державної влади, самостійна правова форма державної діяльності, тому аналізувати контроль можна у різних позицій.

Реалізація контролюючими органами своїх функцій на відміну від інших правових форм діяльності переслідує, в першу чергу, мету забезпечення законності. Будучи постійним атрибутом державної влади, її функцією, що обумовлено наявністю тісного, стійкого взаємозв'язку контролю і влади взагалі, як явищ державно-правового життя, контроль здійснюється на основі методу владного імперативу. Контрольна діяльність носить субординаційних характер і не передбачає будь-якої диспозитивності.

Контроль як функція державної влади здійснюється на різних рівнях, а саме: по-перше, це взаємний контроль різних гілок державної влади, що реалізується ними у специфічних, тільки їм притаманних формах; по-друге, внутрішньовідомчий контроль, тобто контроль, здійснюваний усередині кожної гілки влади, державної системи з боку вищестоящих ланок щодо нижчестоящих; по-третє, це позавідомчий контроль органів державного управління за виконанням законів організаціями та громадянами.

Питання про співвідношення державного контролю та нагляду є не менш дискусійним і гострим, ніж питання про визначення поняття кожного з цих явищ. Жодне дослідження проблематики державного контролю не обходить стороною дане теоретично та практично важливе питання. На жаль, доводиться констатувати, що ані вчені та фахівці в галузі адміністративного права, ані дослідники-конституціоналісти, ані теоретики та практики поки не знайшли компромісу у вирішенні питання про співвідношення категорій «контроль» та «нагляд». І це в період реалізації адміністративної реформи, одним із ключових питань якої є саме вдосконалення контрольно-наглядових функцій органів виконавчої влади.

Досить розповсюдженою є думка про співвідношення державного контролю та нагляду як цілого та його виокремленої частини. «Поняття державного контролю, – зазначає А. Калмиков, – є більш широким, аніж поняття нагляду, і має свої, специфічні ознаки. Органи, що здійснюють державний контроль, наділені більш широкими повноваженнями, що передбачають перевірку стану справ підконтрольного об'єкта не тільки з погляду законності, але й доцільності прийнятих рішень. Більше того, контрольні органи мають право втручатися в господарську, виробничу діяльність організації, застосовуючи заходи адміністративного впливу» [8].

Можна констатувати наступне: автори єдині в тому, що контроль і нагляд спрямовані на регулювання діяльності об'єкта, мають на меті стримування його діяльності від здійснення протиправних діянь. Змістовні їх відмінності також незначні, тому що, по суті, зводяться до спостереження та перевірки діяльності об'єкта, відрізняючись лише в деяких методах їхнього здійснення.

Сукупність існуючих поглядів щодо розмежування контролю та нагляду можна умовно звести до двох основних точок зору: перша полягає, головним чином,

Таблиця 1

Підходи до визначення поняття «контроль» в економічній літературі

Термін	Визначення
КОНТРОЛЬ	Діяльність або функція різних суб’єктів контролю
	Система спостереження за господарською діяльністю суб’єкта господарювання
	Сукупність заходів, що проводяться суб’єктом контролю з перевірки фінансово-господарської діяльності
	Один з видів державного контролю
	Функція системи управління фінансовими відносинами
	Контроль карбованцем в процесі об’єктивно існуючих грошових відносин

Джерело: узагальнено автором за матеріалами [5-7]

у тому, що контроль і нагляд — абсолютно різні у своїй правовій природі та ознаках правові дефініції, відповідно повинні бути визнані самостійними функціями державного управління; відповідно до другої точки зору, менш категоричної щодо самостійності контролю та нагляду, вони визначаються як загальна частка, функції та підфункції державного управління, що дозволяють знайти розбіжність у прийомах і способах його здійснення і виявити схожість правової природи.

Слід зазначити, що держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві, адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни.

Згідно Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 107-VI від 28.12.2007 р. державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [9].

Деякі вчені пов'язують державний контроль із певною процедурою або механізмом. Так, на думку А.В. Костюк, «технологія контролю – це механізм, що включає вибір методів і процедур, за допомогою яких відбувається вибір даних, необхідних для виявлення відхилень від цілей управління. Технологія контрольного процесу може бути деталізована з урахуванням різних видів діяльності й рівнів контролю» [10].

Т. Маматова виокремлює структурну характеристику змісту державного контролю як правового контенту та пропонує його трикомпонентне визначення:

1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища);

2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв;

3) державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовищ.

На думку В.О. Баганець, «згідно із Законом змістом державного нагляду, контролю є виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, а сам контроль представляє собою одну з форм управлінського циклу, яка являє собою з позицій організаційно-технологічного аспекту систему спостереження, зіставлення, перевірки та аналізу функціонування керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих і тих, що розроблюються, управлінських рішень, виявлення ступеня їх реалізації, наявності відхилень фактичних результатів від заданих параметрів і нормативних приписів, а також прийняття рішень щодо ліквідації цих відхилень» [11].

Белов Н.Г. стверджував та зазначав у наукових працях, що контроль є перевіркою виконання тих чи інших рішень з метою встановлення їх законності, правильності і економічної доцільності.

Бутинець Ф.Ф., Виговська Н.Г., Малюга Н.М. та Петренко Н.І. розглядають контроль як систематичне спостереження і перевірка процесу функціонування відповідного об'єкту з метою перевірки з метою виявлення його відхилень від заданих параметрів.

Жила В.Г. у своїх працях визначає контроль «як процес, що забезпечує відповідність функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням та спрямований на успішне досягнення поставлених цілей».

Павлюк В.В. [12] стверджував, що державний контроль, будучи елементом управління, є складним процесом, направленим на перевірку відповідності контрольованих об'єктів вимогам, що пред'яв-

ляються до них, і заданим параметрам. Усунення виявлених відхилень також є завданням контролю.

Враховуючи константність ідентифікації сутності контролю, під державним контролем доцільно також розуміти дієвий інструмент забезпечення результативності функціонування системи публічного управління. У підтвердження цього М.Л. Баранов [13] використав поняття дієвий державний контроль, ідентифікуючи його як «необхідну умову сильної влади, найважливіший механізм підвищення ефективності та результативності державного управління в усіх ланках і на всіх рівнях його реалізації».

Кочин В.В. відносить державний контроль до засобів державного регулювання та зазначає, що «під час захисту прав суб'єктів господарювання здійснюються такі засоби державного регулювання, як державний контроль та нагляд» [14]. На нашу думку, державний контроль є комплексним поняттям, адже з одного боку, він виступає засобом державного регулювання, а з іншого – його формою, зовнішнім виразом через здійснення практичних, нормативно-визначених дій. Як засіб державного регулювання контроль виступає як певний нормативний механізм (процедура) здійснення дій контролюючого характеру, адже, на думку В.М. Карташова, «під засобами розуміються предмети (явища, процеси), за допомогою яких забезпечується досягнення мети, одержання необхідного результату юридичної діяльності».

Як вид державної управлінської діяльності контроль, незважаючи на велику кількість наукових розробок і не залишає увагу до даної теми, вивченість і теоретична обгрунтованість його не подаються вичерпними. Такий стан вивченості пояснюється наявними об'єктивними передумовами, які зумовлюють труднощі при розгляді контролю:

1) наявність різноманітних сфер суспільного життя, а також форм, методів і способів, де вони знаходять своє застосування;

2) специфічність діяльності контрольних органів;

3) індикація даним поняттям різноманітних, не схожих між собою видів діяльності, різних контрольних дій, а також правових наслідків.

Загалом державний контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, в рамках і межах, в яких вони мають діяти. Мета державного контролю (нагляду) полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. З допомогою контролю, який у науці державного управління називають «зворотним зв'язком», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Володіючи такою інформацією, можливо здійснити оперативне втручання, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки.

На нашу думку, основними цілями реалізації державного контролю в Україні є:

- охорона конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечення режиму законності, верховенства і прямої дії Конституції України;
- забезпечення виконання органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, а також дотримання громадянами та їх об'єднаннями Конституції і законодавства держави, контроль та нагляд за тим, щоб закони, постанови та інші нормативно-правові акти, прийняті в Україні, не суперечили Основному закону країни;
- підвищення ефективності державного регулювання, підтримка стабільності державного устрою, а також в разі виявлення відхилень від заданих параметрів формулювання вимог та заходів щодо усунення цих відхилень.

Цілеспрямованість державного контролю передбачає, що він завжди впливає на певний об'єкт і предмет. Цілеспрямованість і предметність державного контролю взаємопов'язані і взаємозумовлені, тому не можна точно сформулювати мету державного контролю, якщо недостатньо чітко уявляти об'єкт і предмет передбачуваних впливів.

Предмет будь-якої діяльності висловлює включене в даний вид діяльності явище з боку тих його властивостей, якостей, особливостей, які породжують необхідність в даній діяльності. Об'єкт діяльності - це носій предмета діяльності, тобто

явище-носій тих сторін, властивостей, якостей і особливостей, які породжують необхідність в даній діяльності.

Виходячи з такого розуміння предмета і об'єкта діяльності, слід зробити висновок, що державний контроль є таким видом діяльності, призначення якого викликано можливістю появи відхилень, невідповідностей, порушень в соціальній дійсності в порівнянні з встановленими масштабами, нормами, цінностями. Отже, предметом державного контролю є процеси і явища дійсності, що розглядаються з точки зору їх можливої невідповідності намічених цілей, програм, правовим нормам, а також різноманітним інтересам суспільства і його суб'єктів.

Доцільним є виокремлення переліку ознак та особливостей державного контролю як способу забезпечення законності в державному управлінні (табл. 2).

Розглянуті ознаки державного контролю дозволяють, на наш погляд, запропонувати наступне визначення його поняття.

Державний контроль – це особлива функція держави, що виражається в діяльності державних органів, спрямованої на отримання і аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, на встановлення порушень і відхилень від

Таблиця 2

Ознаки державного контролю

№ з/п	Ознака державного контролю	Характеристика
1	Державний контроль є різновидом соціального контролю	У будь-якому суспільстві існують різні види соціального контролю - громадський (корпоративний), партійний, сімейний, етичний (моральний), релігійний і т.п., проте їм притаманна єдина мета - підтримка нормального функціонування соціальних організмів.
2	Державний контроль є цілісною динамічною системою, що розвивається з безліччю компонентів	Державний контроль складається з наступних елементів: теоретична база, нормативна база і методичне забезпечення, суб’єкти та об’єкти державного контролю, науково-дослідна і навчальна база, матеріальна база і ресурсне забезпечення державного контролю та інформаційно-комунікативна інфраструктура державного контролю
3	Державний контроль має державно-владний характер	Присутній прояв суверенної влади держави, який висвітлюється силою держави, її авторитетом. Звідси випливають такі ознаки контролю, як його загальність і общеобязательность. Загальність контролю передбачає його поширення на всю територію контролюючих органів, на всіх суб'єктів, що перебувають під її юрисдикцією.
4	Державний контроль реалізується з чітким дотриманням встановлених норм та правил.	Загальність і загальнообов’язковість контролю не слід розуміти абстрактно, як його безмежність і безмежність. Демократизм суспільства полягає не тільки в наявності демократичних форм здійснення державного контролю, а й в строгому дотриманні існуючих фактичних і правових обмежень, меж його дії.
5	Державний контроль здійснюється через розгалужену систему державних органів, в своїй єдності утворюючих його механізм	З одного боку, державний контроль здійснюється усіма без винятку державними органами. У цьому випадку контроль виступає як одна з функцій державного органу. З іншого боку, в державі є такі органи, єдине призначення яких полягає в здійсненні контрольної діяльності.
6	Державний контроль має правовий характер	У законодавстві держави закріплюються соціальне призначення, цілі та гарантії здійснення державного контролю, визначаються його суб'єкти та об'єкти, встановлюються процесуальні форми його здійснення. Найважливішим моментом правової характеристики є послідовна реалізація законодавства про державний контроль.
7	Державний контроль спирається на силу переконання і примусу, але при цьому він завжди має примусовий характер.	Примусовість державного контролю слід розуміти в тому сенсі, що його рішення завжди забезпечуються примусовою силою держави.

нормативних і індивідуальних приписів, а також висунення вимог про усунення виявлених порушень з метою охорони прав і свобод людини і громадянина, конституційного ладу, забезпечення режиму законності.

Багатоаспектність державного контролю полягає в тому, що категорію контролю можна розглядати з декількох позицій:

1) як функцію управління;
2) як цілеспрямовану діяльність;
3) як систему органів, що здійснюють контроль.

Однак всі ці три аспекти контролю представляють єдине ціле. Крім того, контроль можна розглядати як принцип управління (тому що контроль не лише дозволяє одержати інформацію про об'єкт, але і впливає на нього) і як стадію управлінського циклу. Наведені факти свідчать про багатоаспектність контролю.

Крім вищеперерахованих ознак, контроль є саморегулюючою системою, оскільки їй властиві управлінські процеси. Відобразимо державний контроль як систему на рис 1.

В основу рис. 1 покладено основний логічний зв'язок між підсистемою, що управляє, і підсистемою, якою управляють. В якості підсистеми, що управляє розглядаємо суб'єкти державного контролю, в якості підсистеми, якою управляють – об'єкт контролю. Відомо, що сукупність суб'єкту та об'єкту управління (в даному випадку – державного контролю) становить механізм державного управління (контролю).

Механізм дії цієї системи є наступним: суб'єкт контролю впливає на об'єкт державного контролю, в результаті чого формуються результати контролю. Результати проведеного державного контролю використовуються керуючою підсистемою для прийняття управлінських рішень (прямий зв'язок). Однак, крім прямого зв'язку, при здійсненні контролю присутній і зворотній зв'язок. В державному контролі зворотній зв'язок проявляється в тому, що результати впливу контролю на об'єкт управління застосовується для прийняття рішень не лише по об'єкту контролю, але і по суб'єкту контролю. Так, наприклад, при проведенні ревізії зворотній зв'язок проявляється в тому, що якщо по результатах ревізії на об'єкті не було виявлено порушень, це свідчить про низький рівень державного контролю і є вихідними даними для прийняття рішень по його удосконаленню. Механізм зворотнього зв'язку є важливою частиною системи державного контролю.

Як зазначено вище, державний контроль являє собою цілісну динамічно розвиваючу систему з наступними основними компонентами (табл. 3):

Кадрове забезпечення державного контролю включає в себе кадри контр-

Таблиця 3

Характеристика елементів системи державного контролю

Групи елементів	Коротка характеристика змісту елементу
Теоретична база державного контролю	Визначення поняття, змісту і суті державного контролю, цілей і завдань, принципів, суб'єкта і об'єкта, предмету, форм і методів. Вибудовування класифікації видів фінансового контролю, методології організації
Нормативна база і методичне забезпечення державного контролю	Система нормативно-правових актів з державного контролю (нагляду), тести, блок-схеми, методичні рекомендації
Суб'єкт державного контролю	Органи виконавчої влади, що здійснюють державний контроль
Об'єкт державного контролю	Економіка, політика, соціально-культурна сфера або основні сторони суспільного життя, в яких здійснюється державний контроль;
Науково-дослідна і навчальна база	Установи освіти, науково-дослідні інститути, кадри державного контролю
Матеріальна база і ресурсне забезпечення державного контролю	Основні засоби, матеріальні цінності для забезпечення функціонування суб'єктів державного контролю. Фінансування діяльності суб'єктів державного контролю
Інформаційно-комунікативна інфраструктура	Інформаційне забезпечення (бази даних, локальні мережі), система комунікацій (модемний обмін інформацією у локальній мережі)

олю. До кадрів, що здійснюють державний контроль, належать: працівники, котрі здійснюють функцію керівництва в цілому по сфері господарювання, підприємству, установі, організації; працівники, котрі виконують функцію контролю поряд з іншими функціями управління - обліком, аналізом; особи, котрі спеціалізуються на виконанні функцій державного контролю (працівники держаудитслужби, податкових органів тощо).

Методологічне забезпечення державного контролю – це вчення про метод наукового дослідження, тобто про сукупність способів і прийомів теоретичного пізнання господарських явищ з точки зору їх законності, доцільності та достовірності. В системі контролю можна виділити загальні методи для всіх його видів та напрямів, і спеціальні методи дослідження, до яких належать інвентаризація, аналіз господарської діяльності, обстеження, перевірка, ревізія, аудит. Метод є внутрішньою основою науки господарського контролю та логічним продовженням методології і теоретично пояснює або передбачає доцільні способи, форми дослідження та розв'язання поставленого завдання.

Організаційне забезпечення державного контролю являє собою взаємопов'язану сукупність внутрішніх структурних служб і підрозділів, що забезпечують підготовку і прийняття рішень щодо контролю. Воно складається з обов'язків, прав і відповідальність органів державного контролю, організації процесу їх діяльності; розподілу роботи між виконавцями, процедур, стилю і методів роботи органів управління, їх здатності приймати адекватні рішення організаційного, управлінського та фінансового характеру.

Інформаційно-комунікаційне забезпечення державного контролю – це сукупність інформаційних ресурсів та способів їх організації, необхідних та придатних для реалізації контрольних процедур.

Рис. 1. Державний контроль як система

Джерело: складено автором

Суб'єктами державного контролю (нагляду) можуть виступати не тільки органи виконавчої влади, а й інші органи та організації публічного управління, які наділені або яким делеговано повноваження щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Аналізуючи чинне законодавство з питань державного контролю, а саме ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», слід зазначити, що сфера дії цього закон поширюється на:

– здійснення дій з контролю та нагляду за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки;

– видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами дозволів (ліцензій) на провадження певного виду діяльності та (або) конкретних дій юридичним особам та громадянам;

– реєстрація актів, документів, прав, про реєстрацію актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів [9].

До підконтрольних об'єктів слід віднести органи державного управління та місцевого самоврядування, їх посадові особи, юридичні особи та громадяни, а владними суб'єктами дозвільної діяльності – органи державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, здійснений аналіз дозволив систематизувати основні концепції та підходи до визначення державного контролю й ідентифікувати його як форму реалізації державного управління. Необхідним слід визнати подальший науковий пошук проблем контролю і нагляду, розмежування даних понять, маючи на меті спонукати законодавця до приведення термінів у відповідність, а практичних співробітників забезпечити чітким уявленням про природу, сутність і зміст як контролю, так і нагляду. В кінцевому підсумку це дозволить підвищити ефективність контрольної і наглядової діяльності, оптимізувати їх.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державний контроль: сутність, види, правове регулювання. Режим доступу: https://studfile.net/preview/6830966/page:58/

2. Мецаев Б.К. Юридическая природа контрольной деятельности: Теоретико-правовой аспект: Диссертация... кандидата юридических наук. М., 2004.

3. Философская энциклопедия. – М., 1970, – Т. 5, – С. 83-84.

4. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М., 1968, – 236 с.

5. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с.

6. Овсянников Л.Н. Государственный финансовый контроль: подходы к стандартизации / Л.Н. Овсянников // Финансы. – 2007. – № 2. – С. 52-55.

7. Родионова В.М. Финансовый контроль / В.М. Родионова, В.И. Шлеймиков. – М.: ИД-ФБК-ПРЕСС, 2002. – 320 с.

8. Єпринцев П.С. Співвідношення термінів «державний контроль» та «нагляд», «недержавний контроль» (розмежування та схожість правової природи) // Правовий часопис Донбасу – 2018. – № 1 (62) – С. 103-107.

9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389. – Електронний ресурс. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text

10. Костюк А.В. Правові засади, види, форми, елементи та методи здійснення державного фінансового контролю // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 319–325.

11. Баганець В.О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 37–42.

12. Павлюк В.В. Контроль и ревизия: [учебное пособие] / В.В. Павлюк. – Донецк: "Кассиопея", 2000. – 136 с.

13. Баранов М.Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. – 2011. № 157 (7); 158 (8). – С. 132–154.

14. Кочин В.В. Засоби державного регулювання господарської діяльності в уовах перегулювання економіки України // Юридичний вісник. – 2015. – № 2 (35). – С. 114–117.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ФАКТОРИ РИЗИКУ

PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION: RISK FACTORS

УДК 351:37:005.591.46
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-23

Діцман К.Д.
аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

Реформа децентралізації як основний концепт базується на інноваційній ідеї, яка містить в собі творчий зміст щодо реформування інституту місцевого самоврядування в Україні шляхом розширення прав і можливостей на місцевому рівні, шляхом підзвітності та розвитку, зокрема й у сфері управління освітою. Розвиток механізмів та інструментів публічного управління освітою в умовах децентралізації в Україні визнається одним з найважливіших та найактуальніших завдань реформ. У статті описані й проаналізовані деякі з різнорівневих механізмів та інструментів (міжнародні проекти, зокрема «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (DECIDE), нормативно-правові акти державного значення, сформовані об'єднані територіальні громади, нова система адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня тощо). На цій основі виявлені й означені фактори ризику щодо їх упровадження, а саме: кадрова невідповідність; можливе політичне упередження; переважаюча однорівневість напрацювання ефективних і системних управлінських рішень (пошук підходів та рішень щодо ефективного управління освітою на сьогоднішньому етапі реформ напрацьовуються переважно на рівні самих громад); неякісна, непрозора та неефективна комунікація по вертикалі в управлінській діяльності в сфері освіти тощо. На основі проведеного аналізу ми дійшли вищезазначених висновків та сформулювали певні пропозиції щодо зниження ризиків у публічному управлінні освітою в умовах децентралізації, а саме: по-перше, слід розбудувати в органах публічного управління освітою та місцевого самоврядування якісну, прозору та зрозумілу комунікацію, передусім по вертикалі (хто, кому і з якими повноваженнями підпорядковується; без дублювання функцій і повноважень тощо), що уможливить зниження ризиків стосовно низької спроможності органів управління освітою в об'єднаних громадах. По-друге, обґрунтована доцільність створення та впровадження прозорої системи моніторингу управління освітою як засобу відстеження його ефективності та відповідності стандартам. По-третє, також обґрунтована можливість для демократичних засад розвитку суспільства та імплементації кращих вітчизняних і міжнародних практик інтегруватись у систему публічного управління шляхом якісно проведеної реформи децентралізації та організувати місцеве самоврядування як інституцію на рівні якісного виконання функціоналу.

Ключові слова: *реформа децентралізації, децентралізація для розвитку демократичної освіти, розвиток механізмів та інструментів публічного управління освітою, ризики.*

Decentralization reform as the main concept is based on an innovative idea that includes creative content for reforming the institution of local self-government in Ukraine by expanding opportunities at the local level, through accountability and development, including in the field of education management. The development of mechanisms and tools for public education management in the context of decentralization in Ukraine is recognized as one of the most important and urgent tasks of reforms. The article describes and analyzes some of the multi-level mechanisms and tools (international projects, in particular "decentralization for the development of democratic education" (DECIDE), normative legal acts of state significance, formed united territorial communities, a new system of administrative-territorial structure at the sub-regional level, etc.). On this basis, risk factors for their implementation are identified, namely: personnel discrepancy; possible political bias; the prevailing one-level development of effective and systematic management decisions (search for approaches and solutions for effective education management at the current stage of reforms are developed mainly at the level of communities themselves); poor-quality, opaque and inefficient vertical communication in management activities in the field of education, etc. Based on the analysis, we came to the above conclusions and formulated certain proposals for reducing risks in public education management in the context of decentralization, namely: first, it is necessary to build high-quality, transparent and understandable communication in public education management bodies and local self-government, primarily vertically (who, to whom and with what powers reports; without duplication of functions and powers, etc.), which will make it possible to reduce risks regarding the low capacity of education management bodies in united communities. Secondly, the expediency of creating and implementing a transparent monitoring system for education management as a means of tracking its effectiveness and compliance with standards is justified. Third, the possibility of integrating into the public administration system through a high-quality decentralization reform and organizing local self-government as an institution at the level of high-quality implementation of functionality is also justified for the democratic foundations of society development and implementation of the best domestic and international practices.

Key words: *decentralization reform, decentralization for the development of democratic education, development of mechanisms and tools for public education management, risks.*

Постановка проблеми. Реформу децентралізації як основний концепт адміністративно-територіальної реформи в Україні було розпочато в 2014 році Урядом України в рамках програми «U-LEAD з Європою» спільно з Європейським Союзом та його

державами-членами Німеччиною, Польщею, Швецією, Данією, Естонією та Словенією [1]. Зазначена програма для періоду 01.01.2016 – 31.12.2023 років стала основою реформування інституту місцевого самоврядування в Україні з метою розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку, зокрема й у сфері управління освітою. Застарілі форми управління та державного контролю на сьогодні не відповідають правилам ефективного публічного управління та не можуть слугувати основою для імплементації кращих європейських практик взаємовідносин між державною владою (публічним управлінням) і місцевим самоврядуванням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З метою вирішення цього концептуального протиріччя в освітньому напряму впроваджується новий актуальний механізм з розбудови публічного управління освітою в Україні – швейцарсько-український проект «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (DECIDE) [2], який реалізується в Україні у рамках основного швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO» [3] ГО «DOCCU» у партнерстві з Цюріхським педагогічним університетом за підтримки Швейцарської Конфедерації, представленої Швейцарським бюро співробітництва в Україні Посольства Швейцарії в Україні. Також у низці наукових праць вітчизняних і закордонних учених висвітлюється проблема удосконалення, розвитку та розробки актуальних концепцій та механізмів, засад, інструментів публічного управління освітою, зокрема в нових для України умовах децентралізації. Деякі вчені (В.В. Сиченко, О.М. Мартиненко, С.О. Рибкіна [4] та ін.) зосереджують свою увагу на питаннях розвитку державної політики України у галузі освіти, інші науковці (Т.О. Костюк; Є.І. Бородін, І.М. Безена; Н. Л. Виноградова [5; 6; 7] та ін.) переглядають доктринальні засади управління освітою та досліджують й виокремлюють актуальні механізми управління освітою, питання модернізації механізмів державного регулювання в сфері освіти. Безперечно важливість для нашого дослідження становлять праці з питань публічного управління та державного регулювання територіального розвитку (О. Коротич; А.П. Хряпинський; Г.Г. Фетисов, В. П. Орєшин та ін. [8; 9; 10]).

Мета статті – дослідити та виявити фактори ризику публічного управління освітою в умовах децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як зазначено вище, спільна програма «U-LEAD з Європою» Уряду України, Європейського Союзу та його держав-членів Німеччини, Польщі, Швеції, Данії, Естонії та Словенії стала основою реформування інституту місцевого самоврядування. А основним з освітнього напряму в головному проекті «Підтримка децентралізації в Україні» став **ш**вейцарсько-український проект «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (DECIDE), який реалізується в Україні ГО DOCCU у партнерстві з Цюріхським педагогічним університетом (Швейцарія) за підтримки Швейцарської Конфедерації, представленої Посольством Швейцарії в Україні / Швейцарським бюро співробітництва в Україні.

За час імплементації засад децентралізації як реформи адміністративно-територіального устрою України можна зробити проміжний аналіз результатів її проведення:

2014-2015 рр. – *створення та прийняття низки нормативно-правових актів державного значення*:

1). Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII.

2). Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 №157-19 (за редакцією № 562-IX від 16.04.2020).

3). Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 26.04.2015, підстава 288-19.

4). Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015, №595-VIII.

5). Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 04.09.2015, №676-19.

6). Методика формування спроможних територіальних громад, Постанова КМУ від 08.04.2015 р., №214.

2015-2020 рр. – *формування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування дієвого і спроможного інституту місцевого самоврядування на базовому рівні, що являють собою об'єднані територіальні громади (ОТГ)*.

2020-2021 рр. – *закінчення формування нової системи адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня* згідно інституційних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 року № 562-IX та Постанови КМУ «Про утворення та ліквідацію районів» від 7 липня 2020 року № 807-IX, що лягла в основу прове-

дення перших місцевих виборів до районних рад 25 жовтня 2020 року.

Реформування адміністративно–територіального устрою тягне за собою ліквідацію та / або делегування повноважень новоствореним ланкам від державних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Процесуально це було б вірно, але на практиці цього не відбувається. Ієрархічна структура органів публічного управління та органів місцевого самоврядування у сфері освіти не змінилась. Нормативно це також відображено через конституційні норми, зокрема відповідно до статті 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Додатковим підтвердженням сфери діяльності органів державної влади та їх повноважень є продовження засад, які відображені у статті 120 п.2 Конституції України, за якою: «Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України».

Викладені норми відображають специфіку застарілої форми управління та державного контролю і на сьогодні не відповідають правилам ефективного управління та не можуть відображати імплементацію європейських практик взаємовідносин між державною владою (публічним управлінням) і місцевим самоврядуванням (органами самоврядування в умовах реформи децентралізації).

Насамперед, це стосується складу, підпорядкованості у тому чи іншому вигляді місцевих державних адміністрацій відразу декільком органам державної влади та місцевого самоврядування, а також делегування повноважень органів самоврядування державній владі.

Про це свідчать норми Постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій» (діюча), де міститься рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації…. п. 2 Структурні підрозділи із забезпечення взаємодії та здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування з питань – ….освіти і науки; Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій», де прописані вказівки щодо утворення та складу структури апарату центральних органів виконавчої влади (крім міністерств).

Водночас Конституцією України (норма ст. 140) визначається поняття «місцеве самоврядування» як «право територіальної громади … самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», а не як обов'язок вирішувати певне коло актуальних питань для громади та розподілу відповідальності за її розвиток. Обов'язок, контроль і відповідальність з окремих питань Конституція України покладає на місцеві державні адміністрації, у тому числі з освітньо-наукового напрямку. Цей принцип продовжено та закріплено у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (зі змінами № 1009-IX від 17.11.2020), ст. 13 «Питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями»… п. 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей». Контролююча функція відображена у ст. 16 «Здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями», п. «додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту».

Ця норма є суперечлива та конфліктує з нормами таких законодавчих документів, як-от: зокрема, Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V (зі змінами № 931-IX від 30.09.2020 – вводиться в дію з 25.01.2021), стаття 1, де зазначено, що: «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища», але стаття 3 цього ж Закону декларує: «неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів держав-

ного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання». А втім чіткого визначення кола повноважень місцевих адміністрацій із здійснення державного нагляду (контролю) в сфері освіти не визначено.

Аналізуючи вищенаведене, можна стверджувати, що є певне коло факторів, які мають законодавчі корені – нормативну невідповідність, або невизначеність, та безпосередню інституційну слабкість – професійно «непридатну» владу на місцях (зокрема й в органах місцевого самоврядування / ОТГ та спроможних об'єднаних територіальних громадах).

Перші фактори такі як-от: законодавча невідповідність, недостатнє підґрунтя для розподілу повноважень та відповідальності, – можуть бути виправлені низкою нормативно-правових актів або внесенням змін у вже існуючі в частини делегування повноважень, розподілу, контролю за якістю надання освітніх послуг.

Виправлення неузгоджень у законодавчих актах змістовно мають містити норми, які регулюватимуть питання виборності і діяльності органів управління в територіальних громадах (спроможні об'єднані територіальні громади) та будуть спрямовані на створення чіткої вертикалі з підпорядкованості в освітній сфері держави, в частині розподілу повноважень у межах вертикалі державної влади як представницького органу та органів місцевого самоврядування як безпосереднього учасника діяльності оперативного управління, стратегічного планування та проектування з розвитку спроможної об'єднаної територіальної громади зі створення нового, сучасного освітнього простору на території такої громади.

Група інших факторів стосується державної політики з підготовки якісного кадрового потенціалу та фахівців загалом. Неякісна кадрова політика, політичні ризики (змушені констатувати, що успішність упровадження реформи децентралізації влади та нової освітньої державної стратегії, на жаль, залежить від політичних чинників, можливість впливу правлячої партії на результати відбору) насьогодні мають побічній фактор ризику – кадрову невідповідність (професійну неякість). Кваліфікаційні вимоги до управлінської ланки кадрового складу, які містяться у нормативних актах, дуже стислі. Вони не відображають вимоги до професійної компетентності. До цієї ж групи факторів «ризику» віднесемо і стан та якісний показник активності мешканців ОТГ у вирішенні питань функціонування та планування розвитку громади тощо. Низька активність мешканців як представників місцевого самоврядування на місцях найчастіше пов'язана з браком фінансових ресурсів, передусім у сільських, селищних громадах.

Проте за підтримки реформи децентралізації учасники громади отримали право та фактичну можливість формувати власну систему забезпечення освітніми послугами мешканців своєї громади та відповідно до неї вибудовувати ефективну систему управління освітою, про що свідчать перші результати найкращого досвіду, найкращих практик спроможних об'єднаних територіальних громад (див. звіти за шведсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» на державному ресурсі: https://decentralization.gov.ua/education/orhanizatsiia-osvity-v-oth).

Висновки і пропозиції. Таким чином, у статті було досліджено та виявлено фактори ризику публічного управління освітою в умовах децентралізації в Україні та сформульовано певні пропозиції щодо зниження зазначених ризиків, а саме: по-перше, розбудувати якісну, прозору та зрозумілу комунікацію, передусім по вертикалі, в органах публічного управління освітою та місцевого самоврядування, що уможливить зниження ризиків стосовно низької спроможності органів управління освітою в об'єднаних громадах. По-друге, створити та впровадити прозору систему моніторингу управління освітою як засобу відстеження його ефективності та відповідності стандартам. По-третє, інтегрувати демократичні засади розвитку суспільства та імплементувати кращі вітчизняні та міжнародні практики у систему публічного управління шляхом якісно проведеної реформи децентралізації; організувати місцеве самоврядування як інституцію на рівні якісного виконання функціоналу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Підтримка реформи децентралізації в Україні / U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку. https://decentralization.gov.ua/cnap/prohrama-u-lead-z-yevropoiu-f4; https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead

2. Децентралізація для розвитку демократичної освіти – DECIDE. https://donors.decentralization.gov.ua/project/decide

3. Підтримка децентралізації в Україні. https://donors.decentralization.gov.ua/project/despro

4. Сиченко В.В., Мартиненко О.М., Рибкіна С.О. Державна політика України у сфері неперервної освіти. Публічне управління та митне адміністрування. № 1(18), 8 С. 134-140.

5. Костюк Т.О. Механізми управління сучасною вищою освітою: перегляд доктринальних засад. *Публічне управління та митне адміністрування*, № 2 (21), 2019. С. 55-60

6. Бородін Є.І., Безена І.М. Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування.* № 3(22), 2019, С. 194-202.

7. Виноградова Н. Л. Модернізація механізму державного регулювання підготовки педагогічних і науково-педагогічних кадрів в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування.* № 1(18), 2018, С. 36-42.

8. Коротич О.Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. – О., 2006. – Вип.2(26). С. 122-128.

9. Хряпинський, А. П. Організаційний механізм державного регулювання територіального розвитку в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування.* № 1(18), 2018, С. 146-151.

10. Фетисов, Г.Г., Орешин, В. П. Региональная экономика и управление: учебник, Изд-во: Инфра-М, 2020. – 416 с.

УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ОСВІТИ В УМОВАХ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

EDUCATION QUALITY MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF SYSTEMIC REFORMS OF THE HUMANITARIAN SPHERE IN UKRAINE

УДК 35.351
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-24

Грабовенко Н.В.
кандидат педагогічних наук, доцент,
професор кафедри
публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії
управління персоналом

В статті аналізуються сучасні підходи, принципи побудови системи управління якістю освіти в умовах реформування гуманітарної сфери в Україні. Розглянуті категорії «управління», «управління якістю», «планування якості», «забезпечення якості», «поліпшення якості», «суб'єкт управління», об'єкт управління», «принципи управління якістю». Визначаються умови, за якими має здійснюватися ефективне управління, включаючи управління якістю освіти, а саме: наявність чітко сформульованої мети управління та критеріїв її досягнення, визначених до початку процесу управління; наявність достовірної інформації про стан об'єкта управління на будь-якій стадії циклу управління; можливість вимірювати показники стану об'єкта управління на будь-якій стадії циклу управління; наявність певного переліку альтернативних варіантів досягнення цілей управління – методів реалізації програми управління та формалізованого методу побудови та перерахування цих альтернатив; можливість достатньо повної оцінки наслідків реалізації кожної з альтернатив, у тому числі з точки зору її відповідності чи недотримання цілей та існуючих обмежень. Доводиться, що для ефективної організації процесу управління якістю освіти необхідно чітко розуміти основні категорії управління, які дають змогу краще зрозуміти та організувати весь процес (мета, суб'єкт управління, об'єкт управління, функції управління, методи управління, комунікація, принципи управління тощо). Обґрунтовано, що застосування загальних принципів теорії управління можливе до будь-якого об'єкта, включаючи якість освіти, за певних умов, а саме: наявність встановлених параметрів стану об'єкта управління; нестабільність об'єкта управління; наявність методів та засобів для виявлення та вимірювання відхилень; здатність впливати на об'єкт управління з метою усунення відхилень, що виникають.

Ключові слова: *управління якістю, планування якості, забезпечення якості, поліпшення якості, суб'єкт управління, об'єкт управління, принципи управління якістю.*

The article analyzes modern approaches, principles of building a quality management system for education in terms of reforming the humanitarian sphere in Ukraine. The categories «management», «quality management», «quality planning», «quality assurance», «quality improvement», «subject of management», «object of management», «principles of quality management» are considered. The conditions under which effective management should be carried out are determined, including quality management of education, namely: the presence of a clearly defined goal of management and criteria for its achievement, defined before the beginning of the management process; availability of reliable information about the state of the control object at any stage of the control cycle; the ability to measure the status of the control object at any stage of the control cycle; availability of a certain list of alternative options for achieving management goals – methods of implementing a management program and a formalized method of constructing and listing these alternatives; the possibility of a sufficiently complete assessment of the consequences of the implementation of each of the alternatives, including in terms of its compliance or non-compliance with the objectives and existing restrictions. It turns out that for effective organization of the quality management process of education it is necessary to clearly understand the main categories of management that allow better understanding and organization of the whole process (goal, subject of management, object of management, management functions, management methods, communication, management principles, etc.). It is substantiated that the application of the general principles of management theory is possible to any object, including the quality of education, under certain conditions, namely: the presence of established parameters of the state of the object of management; instability of the control object; availability of methods and means for detection and measurement of deviations; the ability to influence the object of control in order to eliminate the deviations that occur.

Key words: *quality management, quality planning, quality assurance, quality improvement, management subject, management object, quality management principles.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Гуманітарна сфера суспільства, будучи стратегічним ресурсом для забезпечення національних інтересів держави, створює та збільшує її духовний, інтелектуальний та економічний потенціал, в цілому виступає як культурний фундамент суспільства, як своєрідний генетичний механізм трансляції накопиченого суспільного досвіду, завдяки якому стає можливим повною мірою реалізувати сутнісні сили людини, закладені в ній самою природою. Зміна цільової складової гуманітарної сфери суспільства призводить до формування нового типу цілісності, орієнтованої на засвоєння сучасних досягнень науки і техніки. Стратегічна мета такої цілісності – підготувати та забезпечити функціонування освіченої та всебічно розвиненої людини, яка може вдосконалюватись, «будувати» гармонійні стосунки з іншими людьми, природою та світом.

Актуалізація реформ у гуманітарній сфері на кожному етапі розвитку держави зумовлено тривалими соціально-економічними змінами, які пов'язані з переходом до громадянського

суспільства з ефективною економікою в епоху постіндустріальної інформаційно-технологічної революції. Водночас просування українського суспільства вперед пов'язано з радикальними змінами у всіх його підструктурах.

В умовах, коли з'являються прояви нестабільності, роль і значення елементів, які складають ядро гуманітарної сфери (наука, освіта, культура тощо), стають своєрідними стримуючими факторами, що забезпечують хиткий баланс соціальної рівноваги та є орієнтованими на майбутнє, в якому молодь має зайняти належне місце.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування управління якістю освіти вивчали Е. Демінг, Дж. Ван Еттінгера, К. Ісікави, Ф. Кросбі, А. Фейгенбаума, У. Шухарта. Окремі аспекти державного управління якістю освіти висвітлювали Ж. Делор, Дж. Харрінгтон, В. Хутмахер, А. Шляйхер. Питання забезпечення якості освіти досліджували К. Ісікава, В. Качалов, О. Кононко, Е. Коротков, Т. Лукіна, В. Нуждін, М. Поташник, В. Панасюк, Н. Селезньова, С. Шишов та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідники відзначають, що сьогодні, з огляду на вступ України у світову економічну та європейську спільноту, триває боротьба протиріч у розвитку гуманітарної сфери [1]. З одного боку, незважаючи на широкий спектр соціальних парадоксів, характеристики громадянського суспільства не можуть бути обмежені лише ними, оскільки їм протистоять фундаментальні пріоритети, які виступають як стійкі загальнолюдські цінності, як цінності самої гуманітарної сфери, які, незалежно від політичних та кон'юнктурних вподобань, завжди будуть реалізовуватися в цій системі. З іншого боку: забезпечення єдиної державної політики має враховувати особливості ситуації в цій сфері, наповнити увесь гуманітарний простір чіткими, добре розробленими законами та нормативними актами, які іноді більш ефективно протистоять кризам, ніж деструктивні тенденції.

Гуманітарна сфера містить основу пріоритетів, які не змінюються залежно від політичних рішень та економічних перетворень. Саме вони визначають її стратегічну спрямованість, зміст, форми організації та методи реалізації [2]. Досвід розвитку держави показує, що найпростішими для реалізації є ті пріоритети, які впливають на сферу організаційної та управлінської політики. Успіх модернізованих компонентів усієї системи значною мірою залежить від механізму їх впровадження. Розглянемо деякі з них, використовуючи приклади зі сфери управління освітою.

Мета статті. Метою статті є аналіз сучасних підходів, принципів побудови системи управління якістю освіти в умовах проведення системних реформ гуманітарної сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу. Існують різні підходи до опису принципів побудови систем управління якістю освіти, але загалом їх об'єднує одна ідея – такий опис має базуватися на загальній концептуальній моделі управління.

Управління в широкому сенсі розуміється як функція складно організованих систем, що забезпечують збереження їх структури, підтримання режиму функціонування та сталого розвитку, реалізацію цілей системи. Управління є атрибутом виключно соціальних систем і існує тільки в організаціях. Управлінням у вузькому розумінні називають організаційні структури та адміністративні органи, які виконують управлінські функції.

Будь-яке управління можна розглядати як взаємодію підсистем: що управляє (суб'єкт управління) та якою управляють (об'єкт управління), внаслідок чого об'єкт управління переходить з певного початкового стану до бажаного кінцевого стану. Кожен із станів об'єкта управління описується певним набором вимірюваних характеристик (показників), а завдання управління можна описати зміною станів об'єкта – значеннями цих показників або формуванням нових характеристик об'єкту управління (надаючи йому нові якісні властивості). Більш того, навіть якщо початковий і кінцевий стани об'єкта збігаються, це можна розглядати як окремий випадок управління, спрямований на підтримку стабільного стану об'єкта. Отже, в управлінні завжди є об'єкт управління, який характеризується певним набором якостей, що визначають його стан (початковий, кінцевий, проміжний), програму управління як спосіб перенесення об'єкта з одного стану в інший і суб'єкт управління, який формує та реалізує цю програму. Характер відносин залишається незмінним у будь-якій системі управління, підсистема управління має цілеспрямований вплив на підсистему, що контролюється, і ці впливи сприймаються останньою. Цей висновок добре узгоджується з відомим твердженням «батька» кібернетики Норберта Вінера, який стверджував, що управління – це відправка повідомлень, які ефективно впливають на поведінку того, хто їх отримує [3].

До умов, за якими має здійснюватися ефективне управління, включаючи управління якістю освіти, належать наступні:

- наявність чітко сформульованої мети управління та критеріїв її досягнення, визначених до початку процесу управління;

- наявність достовірної інформації про стан об'єкта управління на будь-якій стадії циклу управління;

- можливість вимірювати показники стану об'єкта управління на будь -якій стадії циклу управління;

- наявність певного переліку альтернативних варіантів досягнення цілей управління – методів реалізації програми управління та формалізованого методу побудови та перерахування цих альтернатив.

- можливість достатньо повної оцінки наслідків реалізації кожної з альтернатив, у тому числі з точки зору її відповідності чи недотримання цілей та існуючих обмежень.

Перехід від загального розуміння управління до концепції управління якістю передбачає виявлення специфіки систем управління (об'єкту і суб'єкту управління), а також характер управлінського впливу. Так, ДСТУ ISO 9000:2015 визначає поняття «менеджмент» та «менеджмент якості».

Менеджмент: скоординована діяльність з керівництва та управління організацією.

Менеджмент якості: злагоджена діяльність з керівництва та управління організацією, скерована на якість.

Система менеджменту: система для розробки політики та завдань та їх досягнення.

Система менеджменту якості: система менеджменту для керівництва та управління організацією, скерована на якість [5].

Серія ISO 9000 також розрізняє такі поняття як: планування якості, забезпечення якості, управління якістю та поліпшення якості.

Планування якості: складова управління якістю, яка спрямована на визначення цілей якості, необхідних операційних процесів життєвого циклу продукції та відповідних ресурсів для досягнення цілей якості. Фактично планування якості – це опис бажаного результату (усіх фіксованих проміжних та кінцевого станів об'єкта управління), який є метою управління. Прикладом планування якості освіти є розробка стандартів вищої освіти за спеціальностями, за якими здійснюється підготовка фахівців в Україні, а на рівні закладу освіти – розробка стратегії розвитку, концепції тощо.

Забезпечення якості: складова управління якістю, яка спрямована на формування умов і заходів, спрямованих на виконання вимог до якості. Забезпечення якості стосовно освіти – це розробка комплексу необхідних заходів для досягнення показників якості освіти на рівні вимог, встановлених освітніми стандартами, іншими нормативними документами, а також вимогами споживачів освітніх послуг. Елементами системи забезпечення якості є розробка освітніх програм, кваліфікаційних вимог до педагогічного складу, зміст процедур сертифікації, розподіл обов'язків та повноважень, організація взаємодії тощо.

Управління якістю: складова управління якістю, орієнтована на виконання вимог якості. Управління якістю – це методи та діяльність оперативного характеру, спрямовані на успішне виконання освітньої програми, регулювання та управління навчальним процесом, своєчасне усунення суперечностей та відхилень в них. Основна відмінність між управлінням якістю та забезпеченням якості полягає в тому, що останнє означає побудову доцільної системи управління, а перша – це її ефективне функціонування [4]. Управління якістю передбачає активний вплив підсистеми управління на об'єкт управління, що призводить до зміни його стану. Тому його можна вважати активним способом впливу на якість. Отже, під управлінням якістю освіти слід розуміти цілеспрямований і безперервний вплив на процеси та умови освітньої діяльності, що забезпечує досягнення освітніх результатів, які відповідають потребам різних груп споживачів освітніх послуг.

Поліпшення якості: складова управління якістю, яка спрямована на підвищення здатності задовольняти вимогам якості [5]. Процес поліпшення якості освіти має бути безперервним.

Для ефективної організації процесу управління якістю освіти необхідно чітко визначити основні категорії менеджменту, які допомагають краще зрозуміти та організувати весь процес (мета, суб'єкт управління, об'єкт управління, функції управління. методи управління, комунікація, принципи управління тощо) [7].

Метою управління є досягнення необхідного рівня якості освіти.

Суб'єктом управління є органи державного управління всіх рівнів та особи, призначені для забезпечення досягнення та підтримки певного рівня якості освіти.

Об'єктом управління є якість системи освіти, якість освітнього процесу та якість результатів навчання. Об'єктом управління може бути або весь набір властивостей системи (процес, результат), або якась їх складова або певна властивість. Зокрема, об'єкт управління може визначатися конкурентоспроможністю випускника закладу освіти, рівнем його компетентності, характеристикою навчальної діяльності, зокрема, часткою викладачів із науковим ступенем. Для лекції, наприклад, об'єктами управління якістю можуть бути: рівень її проблемності, доступність презентації, чіткість

аргументації, активність студентів, послідовність та структурованість матеріалу тощо.

Функції управління якістю – це класифіковані дії для управління якістю освіти, що відповідають характеристикам об'єкта та суб'єкта управління та цілям управління.

Методи управління – це способи, за допомогою яких суб'єкти управління впливають на елементи системи освіти та освітній процес, забезпечуючи досягнення запланованого результату. Традиційно виділяють такі групи методів:

- економічні, що забезпечують створення економічних умов, які спонукають працівників освітньої сфери вивчати потреби споживачів освітніх послуг, організовувати та здійснювати освітню діяльність, що відповідає цим потребам та вимогам;
- соціально-психологічні, що впливають на мотивацію учасників освітнього процесу до досягнення високої якості освіти, а також забезпечують, з одного боку, заохочення педагогів до досягнення високої якості, а з іншого – систему санкцій за низьку якість освіти;
- організаційно-адміністративні, що здійснюються за допомогою обов'язкових стандартів, розпоряджень, наказів керівників;
- педагогічний, що включає всі етапи створення якості освіти від педагогічного проектування до педагогічного аналізу та забезпечення оптимальної взаємодії між педагогами та здобувачами освіти.

Комунікація (відносини підпорядкування та координації), зміст якої визначається ступенем централізації та децентралізації функцій та завдань управління якістю. Управлінські відносини ґрунтуються на поєднанні одноосібного управління, колегіальності, активності учасників освітньої діяльності, на економічному, моральному та матеріальному стимулюванні.

Основними принципами управління якістю є наступні: орієнтація на споживача освітніх послуг; лідерство керівництва; залучення персоналу; процесний підхід; системний підхід; командний підхід; прийняття рішень на основі фактів; створення взаємовигідних стосунків із постачальниками (стейкхолдерами).

Застосування загальних принципів теорії управління можливе до будь-якого об'єкта, включаючи якість освіти, за певних умов. Розглянемо ці умови.

1. Наявність встановлених параметрів стану об'єкта управління. Вимоги до якості освіти визначаються з урахуванням різноманітних потреб держави, суспільства та окремої особи, встановлюються та фіксуються в освітніх стандартах, переліку критеріїв акредитації, кваліфікаційних характеристиках фахівців тощо. Параметри якості освіти із встановленням досить чітких значень показників включаються до програм моніторингу ефективності діяльності закладів освіти, різних рейтингів тощо. Рейтингування, як інструмент управління, має на меті стимулювати керівництво закладів освіти до вдосконалення, тобто до зміни стану (рейтингової позиції, наприклад) об'єкта, яким вони керують [9, 10].

2. Нестабільність об'єкта управління. В освітньому процесі існує чимало факторів, що впливають на стабільність значень показників якості освіти. Жодна навчальна (студентська) група та жоден учень (студент) не є ідентичними своїм одноліткам. Жоден учитель (викладач) не навчає так само, як його колега. Навіть одна і та ж людина працює по-різному в залежності від того, як вона себе почуває в певний день, від настрою та ступеня втоми. У процесі педагогічного контролю також можуть виникнути проблема в оцінці якості. Відхилення в даних вимірювання можуть бути наслідком неадекватності вимірювального приладу (що найчастіше трапляється у педагогіці) або недосконалості методу вимірювання. Вони не обов'язково вказують на реальні зміни в якості освіти, але вони впливають на прийняття рішень щодо цього. Існують також загальні причини відхилень від зазначених параметрів якості, які включають, наприклад, фізичний знос та застарілість виробів, аналоги яких також можна визначити щодо якості освіти. У сучасному світі, де інформація подвоюється кожні кілька років, здобуті знання дуже швидко застарівають. Фізичний знос знань полягає в тому, що неможливо накопичити знання «в резерві», оскільки вони, не затребувані на практиці, втрачають свою актуальність.

3. Наявність методів та засобів для виявлення та вимірювання відхилень. У навчальному процесі постійно здійснюється поточний, проміжний та підсумковий контроль результатів навчання, регулярно оцінюються характеристики освітнього процесу. У випадках виявлення відхилень від значень показників, встановлених у відповідних нормативних документах, вживаються заходи щодо їх усунення. Після закінчення навчання фактична якість освіти порівнюється з фактичним характером потреб. Тут також можуть виникнути розбіжності. На практиці це відбувається досить часто, і ринок праці надсилає дуже промовисті сигнали закладам освіти про наявність невідповідності.

4. Здатність впливати на об'єкт управління з метою усунення відхилень, що виникають. У всіх випадках, коли виявляються роз-

біжності між запланованими та фактичними значеннями показників якості, вживаються заходи щодо усунення розбіжностей шляхом внесення змін до освітнього процесу. Це викликає запровадження так званих коригувальних або профілактичних заходів. Закриваються неефективні освітні програми, звільняються викладачі, які не пройшли чергову атестацію, для уповільнення фізичного та психічного старіння освіти створюються системи підвищення кваліфікації, використовуються різні форми додаткового навчання та самоосвіти.

Висновки. Освіта, які складова гуманітарної сфери суспільства, виступає своєрідним стримуючим фактором, що визначає баланс соціальної рівноваги та є орієнтованою на майбутнє. Гуманітарна сфера містить низку пріоритетів, які не змінюються залежно від політичних рішень та економічних перетворень. Досвід розвитку держави показує, що найпростішими для реалізації є ті пріоритети, які впливають на сферу організаційної та управлінської політики.

Якість освіти має розглядатися як об'єкт управління, тобто об'єкт цілеспрямованої та злагодженої діяльності всіх учасників освітнього процесу з метою отримання освітніх результатів, які забезпечують задоволення потреб різних груп споживачів освітніх послуг (стейкхолдерів). Принципи побудови систем управління якістю в освіті ґрунтуються на загальній концептуальній моделі управління. Управління якістю освіти – це скоординована діяльність з керівництва і управління закладом освіти, скерованої на якість. Управління якістю освіти слід розуміти як цілеспрямований і безперервний вплив на процеси та умови освітньої діяльності, що забезпечує досягнення освітніх результатів, які найкращим чином відповідають потребам різних груп споживачів освітніх послуг (стейкхолдерів).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрущенко В. П. Філософія освіти XXI століття : пошук пріоритетів. Філософія освіти. 2005. № 1. С. 5–17.
2. Бєлова Л. О. Якісна освіта як запорука якості життя населення. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. Вип. 4 (54). С. 8–17.
3. *Винер Н.* Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. 2-е издание. М. : Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран. 1983. С. 5–28.
4. Гриценко М. В. Якість української освіти в контексті європейських стандартів. Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського освітнього простору. Тематичний випуск // Вища освіта України. Додаток 4. Том IV (16). 2009. С. 96–101.
5. ДСТУ ISO 9000:2015. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів. URL: https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%209000.pdf
6. Калінічева Г. І. Європейська система забезпечення якості вищої освіти та механізми її імплементації в Україні // Україна в Європі: пошуки спільного майбутнього. Колективна монографія / за ред. А. І. Кудряченка. Інститут європейських досліджень НАН України. К. : Фенікс, 2009. С. 159–187.
7. Коротков Е. Концепція якості освіти. URL: http://ru.osvita.ua/school/method/1342/
8. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text
9. Ніколаєнко С. Рейтингові системи – складові національного моніторингу якості вищої освіти. Вища школа. 2007. № 4. С. 3–14.
10. Про затвердження Порядку проведення моніторингу якості освіти. (Наказ Міністерства освіти і науки України від 16.01.2020 № 54). URL: http://ru.osvita.ua/legislation/Ser_osv/71055/

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА ЯК КЛЮЧОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

TERRITORIAL DEFENSE AS A KEY ELEMENT OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY AT THE REGIONAL LEVEL

УДК 355.45:351.746.1
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-25

Мурашко А.М.
аспірат
Чернігівський національний технологічний університет

У статті висвітлено теоретичні основи формування системи територіальної оборони як основи державної політики у сферах національної безпеки та оборони в Україні.
Досліджено систему поглядів на організацію та ведення територіальної оборони в кожній країні здійснюється з урахуванням геостратегічного положення, розвитку економіки, інфраструктури тощо. Визначено, що у Польщі війська територіальної оборони входять до складу сухопутних військ, в Угорщині війська (захисту тилу) складаються з військових частин центрального та обласного підпорядкування. Окреслено, що територіальна оборона – це комплекс державних дій, що проводяться в районах, де немає регулярного військового призначення, які спрямовані на підтримання правового режиму воєнного стану та координацію управління місцевою владою, військовими адміністраціями, правоохоронними органами та силами цивільного захисту для реагування на ворогів та катастрофи. Дослідження наукових поглядів дозволяє сформувати визначення принципу територіальної оборони як базового принципу правового регулювання діяльності організацій та реалізації заходів щодо захисту окремих територій від зовнішньої агресії, діяльності уповноважених органів. Визначено, що основною проблемою у поясненні принципу територіальної оборони є те, що він не передбачений нормативно-правовими актами. Аналіз показує, що єдина система територіальної оборони країни ще не повністю сформована і існує багато проблем, які необхідно вирішити. Йдеться про формування, комплектування, розгортання, навчання та використання територіальної оборони в сучасних умовах – від законодавчих норм та ранньої підготовки у мирний час до виконання місій особливого періоду.
Окреслено, що досвід регіональних воєн та збройних конфліктів минулого століття та другої половини нинішнього століття, проведення антитерористичної операції на Сході України дозволяє підготовленому підрозділу територіальної оборони значно збільшити доручену роботу та надавати регулярну підтримку; контроль зв'язку, що використовується військовими (військовими); посилення охорони українського кордону тощо.

Ключові слова: *державна політика, національна безпека та оборона, територіальна оборона, підрозділи територіальної оборони.*

The article highlights the theoretical foundations of the formation of the territorial defense system as the basis of state policy in the field of national security and defense in Ukraine. The system of views on the organization and conduct of territorial defense in each country is carried out taking into account the geostrategic position, economic development, infrastructure, etc. It is determined that in Poland the territorial defense troops are part of the ground forces, in Hungary the troops (rear protection) consist of military units of central and regional subordination. It is outlined that territorial defense is a set of state actions carried out in areas where there is no regular military purpose, aimed at maintaining the legal regime of martial law and coordinating the management of local authorities, military administrations, law enforcement and civil defense forces to respond to enemies and disasters. The study of scientific views allows to form a definition of the principle of territorial defense as a basic principle of legal regulation of organizations and the implementation of measures to protect certain territories from external aggression, the activities of authorized bodies. It is determined that the main problem in explaining the principle of territorial defense is that it is not provided by regulations. The analysis shows that the unified system of territorial defense of the country is not yet fully formed and there are many problems that need to be solved. We are talking about the formation, staffing, deployment, training and use of territorial defense in modern conditions – from legislation and early training in peacetime to the implementation of missions of a special period.
It is outlined that the experience of regional wars and armed conflicts of the last century and the second half of this century, conducting an anti-terrorist operation in eastern Ukraine allows the trained territorial defense unit to significantly increase the assigned work and provide regular support; control of communication used by the military (military); strengthening the protection of the Ukrainian border, etc.

Key words: *state policy, national security and defense, territorial defense, territorial defense units.*

Актуальність теми. Характер сучасних воєнних загроз суттєво змінився. Формуються блоки зовнішніх і внутрішніх загроз, посилюється зв'язок між зовнішніми та внутрішніми загрозами у національній безпеці, які дедалі більше набувають комплексного характеру. В таких умов експерти провідних країн світу визнають, що одним із найбільш економічних і доцільних напрямів підтримання обороноздатності держави на належному рівні є організація системи територіальної оборони, особливо це стосується позаблокових країн.

Наразі в оборонному секторі України відбуваються значні реформи, але він досі не відповідає сучасним вимогам. Сучасні проблеми та виклики, що виникають у сфері оборони, вима-

гають докорінно нового та науково обґрунтованого підходу до формування національної військової організації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових досліджень продемонстрував, що різні аспекти проблеми територіальної оборони вивчаються в межах багатьох наукових спеціальностей: теорія публічного управління; інформаційне право; економічна безпека держави; основи національної безпеки держави (політичні науки); військова історія; механізми державного управління.

Прикладний аспект державного управління у цій сфері є предметом відповідних напрацювань вчених з державного управління. До цієї проблематики у своїх працях зверталася низка вітчизняних та іноземних науковців, зокрема, Л.М. Артюшин, Бєлов, В.І. Білошицький, О.С. Власюк, АВ.П. Горбулін, ІМ.Ю. Дундуков, Т.В. Іванова, М.А. Латинін та ін..

Більшість з них вважають, що функціонування системи національної безпеки та оборони залежить від державної національної політики. Однак розробка заходів щодо формування стратегічних напрямків національної безпеки та формування ефективної системи територіальної оборони на регіональному рівні в сучасних умовах все ще залишаються актуальними.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на вагомий внесок науковців в проблематику формування ефективної системи територіальної оборони, на наш погляд удосконалення необхідні саме в частині теоретичних і прикладних напрямків формування перспективи створення підрозділів територіальної оборони в Україні та визначення пріоритетних напрямів нарощування оборонного потенціалу враховуючі євроінтеграцію та воєнні загрози.

Метою статті є окреслення проблем формування ефективної системи територіальної оборони в Україні та обґрунтування шляхів її розвитку на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з головного питання, національна безпека України є стратегічно важливою сферою українського суспільства (системним елементом національної безпеки), а також рівнем захисту населення, основних інтересів, прав та свобод, яка забезпечується через законодавчо визначені заходи та засоби.

Відповідно до наведеного визначення національної безпеки, можна стверджувати, що це структуроване явище, що включає пов'язані компоненти, і що до компонентів національної безпеки належать: економіка та фінанси; правоохоронна діяльність; соціальна та політична сфера; Інформаційні технології, енергетика, екологічна сфера, національна оборона та територіальна оборона.

Останній фактор є одним із найважливіших у контексті національної безпеки України. Тому що він передбачає виявлення, запобігання та реагування на конкретні загрози в цій сфері, такі як розвідувальна та диверсійна діяльність диверсантів, а також порушення законодавчої бази, охорона державного кордону та інше завдяки сучасному вектору територіальної оборони. Цей аспект підкреслює необхідність більш детального розгляду територіальної оборони з наукової точки зору та подальшого відокремлення від інших відповідних правових категорій та явищ.

Основним Законом, що встановлює засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони, є Закон України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. Стаття 2 цього Закону визначає: «… оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони…» [1].

Дослідження систем територіальної оборони країн світу (табл. 1) показує, що підвищення обороноздатності країни завдяки системам територіальної оборони використовує переважна їх більшість [2].

Незважаючи на сьомий рік, протягом яких продовжується російська агресія, донині в Україні ще завчасно вести мову про територіальну оборону як про цілісну систему, здатну виконувати завдання з достатнім ступенем ефективності (рис. 1).

Оборонна спроможність держави – це сукупність потенціалів та здатність держави захищатися у разі збройної агресії чи збройного конфлікту. Досягнення необхідного рівня національної оборонної спроможності здійснюється шляхом формування та реалізації військово-економічної, військово-промислової та військово-технологічної політики [4].

Збройна агресія Російської Федерації проти України здійснюється в новій формі – збройний конфлікт гібридного характеру потребує кардинально нової перспективи та підходу

Таблиця 1.1

Дослідження дефініцій «територіальна оборона»

Визначення	Де застосовується, суть
Комплекс державних і воєнних заходів, який проводяться для безпосередньої оборони території держави та підтримки на своїй території бойових дій військ, які входять до складу воєнно-політичного блоку НАТО	У більшості країн-членів НАТО (США, ФРН, Велика Британія тощо) ЗС виконують завдання захисту національних інтересів у складі об'єднаних сил або самостійно. Для оборони національної території застосовуються сили ТрО. ЗС можуть залучатися до оборони території, якщо виконання таких завдань не впливає на виконання заходів оборони держави
Комплекс державних і воєнних заходів, спрямованих на підтримку та забезпечення бойових дій ЗС	Система застосовувалась В'єтнамом у війні зі США. Нині планується до застосування в деяких пострадянських країнах. Сили ТрО застосовуються для охорони важливих об'єктів (зокрема, військових), посилення охорони кордону, оборони населених пунктів, участі в протидиверсійних операціях та ведені бойових дій в тилу агресора "партизанськими" способами. ЗС застосовуються лише для оборони держави, а сили ТрО – для підтримки та всебічного забезпечення ЗС
Комплекс державних заходів, які здійснюються в регіонах, де немає регулярних військ, і спрямовуються на координацію управління діяльністю місцевих органів державної влади, органів військового управління, правоохоронних органів і сил цивільного захисту населення для підтримки правового режиму воєнного стану, організації протидії противнику, ліквідації наслідків катастроф і застосованих противником засобів масового ураження	Система була організована в СРСР. За змістом схожа але масштабніша, яка формується в країнах Азії (Китай, Північна Корея тощо); до ТрО залучається все населення країни. У мирний час запроваджується обов'язкова військова підготовка. Управління системою покладалося на командування військового округу воєнного часу. Для підсилення військ ТрО з інших військових округів можуть передаватися регулярні війська – частини Сухопутних військ, авіація, сили ППО, а під час оборони морського узбережжя – військові кораблі.

* розроблено автором

Рис. 1. Основні завдання, що покладаються на систему територіальної оборони в Україні

** розроблено автором*

до вирішення проблеми національної оборони. Одним із важливих шляхів збільшення обороноздатності України є збільшення можливостей її системи територіальної оборони.

Питання підготовки та розвитку системи територіальної оборони України є одним із пріоритетів зміцнення обороноздатності країни. Системи територіальної оборони можуть значно спростити та зменшити витрати на всебічну підтримку власних підрозділів, оскільки вони можуть використовувати місцеві ресурси та матеріально-технічні запаси з місцевих баз та складів як основні джерела підтримки.

Висновки і пропозиції. Аналіз застосування державних регуляторних механізмів до територіальної оборони у діяльності, що підлягає державному регулюванню, дає можливість це покращити та підвищити обороноздатність України.

На сучасному етапі розвитку збройних сил України експерти науково -дослідних інститутів та Міністерства оборони України працюють з радниками та представниками збройних сил держав-членів НАТО над розробкою наукового обґрунтування пропозицій щодо покращення розвитку.

Досвід великих країн світу слід враховувати при підготовці пропозицій щодо системного підходу до планування та застосування державних регуляторних механізмів територіальної оборони для підвищення ефективності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про оборону України. Закон України від 6 грудня 1991 року №1932-XII. Видання третє, доповнене. Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння. Київ, 2016. С.80-81.

2. Defending National Sovereignty, Security and Territorial Integrity. (2013). In Ministry of National Defense the People's Republic of China (Source: MOD). Retrieved April 16, 2013, from http://eng.mod.gov.cn/ Database/ WhitePapers/2013-04/16/ content_4442754. htm&prev=search.

3. Храбан І. А. Система європейської безпеки і напрями воєнно-політичної інтеграції України до її структур : Монографія. Київ: Варта, 2005. 354с.

4. Романченко І.С., Фролов В.С., Палій В.В. Шляхи підвищення ефективності системи управління територіальною обороною України. *Наука і оборона.* 2009. № 4. С. 6-11.

5. Проект Закону України Про територіальну оборону України від 17.07.2015 реєстр. ВР № 2411а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4_1?pf3511=56121

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНОЇ СПІВПРАЦЕЮ В СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я

MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF PUBLIC HEALTH

УДК 351.77
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-26

Автомєєнко А.І.
здобувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування
Державний університет «Житомирська політехніка»

Систему охорони здоров'я можна визначати як об'єднання інституціонального характеру професійної підготовлених людей, що мають переважно медичну освіту, створене з метою зміцнення і підтримки громадського здоров'я, діяльність якого регулюється соціальними нормами. В випадках міжнародної співпраці систему прийнято розглядати як соціальний інститут, в основу якого повинні бути закладені не тільки принципи фінансування організації, а й ідеологічні принципи, а також - ціннісно-нормативний комплекс. Без цього взагалі не може йти мова про взаємозв'язок даного інституту з системою державної безпеки. Механізм міжнародної співпраці системи охорони здоров'я передбачає оцінку стану економічного, соціального і культурного розвитку держав учасників співпраці. Для підтримки міжнародної співпраці одне із особливих місць відведено організації, що безпосередньо впливає на розвиток сфери охорони здоров'я а також глобалізацію ринку медичних послуг – це Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), що в свою чергу має в своєму складі ряд спеціалізованих міжнародних організації ООН, до яких входять: Міжнародну організацію праці (МОП); Продовольчу сільськогосподарську організацію (ФАО);Організацію Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО). В статті проаналізовано особливості співпраці з міжнародними організаціями в механізмі державної безпеки та охороною здоров'я та розглянуто їх значення, основні функції у державній та світовій системі охорони здоров'я. На основі проведеного дослідження розроблено механізм державного управління міжнародною співпрацею в сфері охорони здоров'я та запропоновано напрями удосконалення ефективності механізму міжнародної співпраці системи охорони здоров'я у забезпеченні державної безпеки. Встановлено, що досягнути результативності представленого механізму є можливим за рахунок виконання таких заходів як: визначення переліку основних, найбільш важливих медичних послуг які повинні бути при розробці базового соціального пакету; розробка нормативно-правової бази для створення і впровадження механізму страхування в систему охорони здоров'я на основі міжнародного досвіду шляхом масового залучення організацій.

Ключові слова: *механізм державного управління, міжнародна співпраця, сфера громадського здоров'я, охорона здоров'я, механізм державного управління громадським здоров'ям*

The health care system can be defined as an association of the institutional nature of professionally trained people with predominantly medical education, created to strengthen and maintain public health, the activities of which are regulated by social norms. In cases of international cooperation, the system is considered as a social institution, which should be based not only on the principles of financing the organization, but also ideological principles, as well as - the value-normative complex. Without this, there can be no question of the relationship of this institution with the system of state security. The mechanism of international cooperation of the health care system provides for the assessment of the state of economic, social and cultural development of the states participating in the cooperation. To support international cooperation, one of the special places is given to organizations that directly affect the development of health care and the globalization of the health care market - the World Health Organization (WHO), which in turn includes a number of specialized international UN organizations, which include: the International Labor Organization (ILO); Food and Agriculture Organization (FAO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). The article analyzes the features of cooperation with international organizations in the mechanism of state security and health care and considers their importance, the main functions in the state and world health care system. Based on the study, a mechanism for public administration of international cooperation in the field of health care was developed and ways to improve the effectiveness of the mechanism for international cooperation of the health care system in ensuring national security were proposed. Achieve the effectiveness of the presented mechanism is possible through the implementation of such measures as: determining the list of basic, most important medical services that should be in the development of the basic social package; development of the regulatory framework for the creation and implementation of an insurance mechanism in the health care system based on international experience through the mass involvement of organizations.

Key words: *mechanism of public administration, international cooperation, sphere of public health, health care, mechanism of public administration of public health.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах актуальними є дослідження проблем державної безпеки в контексті забезпечення системи охорони здоров'я з одночасним вивченням її ринкових механізмів, появою в державних закладах можливості займатись позабюджетною діяльністю щодо надання платних медичних послуг. Будь-яка взаємодія в суспільстві є можливою тоді, коли для неї присутні необхідні умови. Водночас, їх може виявитися недостатньо для того, щоб взаємодія мала результат і усвідомлювалася як корисне і потрібне. Співпраця системи охорони здоров'я, як і будь-якої іншої системи, складається з необхідних і достатніх умов які забезпечує ефективність взаємодії будь-яких соціальних елементів і частин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окреслене питання розглядалося в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Уйба В.В., Дорошкевич А. С., Сук О. Є., Смєлянцев А. П., Ільницька У., Mittelman M., Hanaway P., Пиддє А.Л., Марунич Т.А., Колядич М.М., Грицко Р.Ю., Фуртак І.І., Грицко Р. та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми: питання формування комплексного механізму державного управління міжнародної співпрацею в сфері громадського здоров'я залишається відкритим.

Мета статті – дослідити механізм державного управління міжнародної співпрацею в сфері громадського здоров'я.

Викладення основного матеріалу. Система державної безпеки є складним багаторівневим комплексом, який формується на основі об'єктивних та суб'єктивних процесів під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників.

До необхідних умов взаємодії системи охорони здоров'я та системи державної безпеки ми відносимо їх інституційний статус. Якби одне з цих утворень не відповідало вимогам соціального інституту, то і характер взаємодії не був би закономірним. Але і при такій ситуації необхідний фактор або фактори, які зроблять інституційні характеристики системи охорони здоров'я і системи державної безпеки достатніми для отримання бажаного результату. Такі умови можуть і не сформуватися. Наприклад, певна ізольованість організацій, що реалізують функції національної безпеки і медичних установ може бути подолана тільки за певних умов – коли з'являється мета, заради якої об'єднання зусиль стає життєво необхідним. Загальне завдання і є тією достатньою умовою, яка дозволяє виявити загальну інституційну основу взаємодії.

Для детального вивчення механізму системи охорони здоров'я необхідно розглядати в контексті державної безпеки з соціальними та економічними складовими. Взаємозв'язок цих елементів є важливим при підтримці нормальної життєдіяльності суспільства, що впливає на державну безпеку.

Значна частина вчених розглядає систему охорони здоров'я та притаманні їй медичні послуги, розглядають, поряд зі сферою освіти, житлово-комунального господарства та іншими елементами соціальної інфраструктури, як один з основоположних аспектів забезпечення державної безпеки і суспільства за рахунок збереження та розвитку людського потенціалу якому притаманні кризові явища як самої системи охорони здоров'я так і медичного обслуговування населення, що становить загрозу здоров'ю нації, а відповідно, і державної безпеки.

Відповідно до цієї логіки в Україні державна безпека системи охорони здоров'я виділяється як один із стратегічних національних пріоритетів, що забезпечують такі довгострокові національні інтереси, як:

– підвищення якості життя;

– зміцнення здоров'я населення;

– забезпечення стабільного демографічного розвитку країни.

Зміцнення здоров'я населення і розвиток системи охорони здоров'я визначено як важливий стратегічний напрямок збереження та

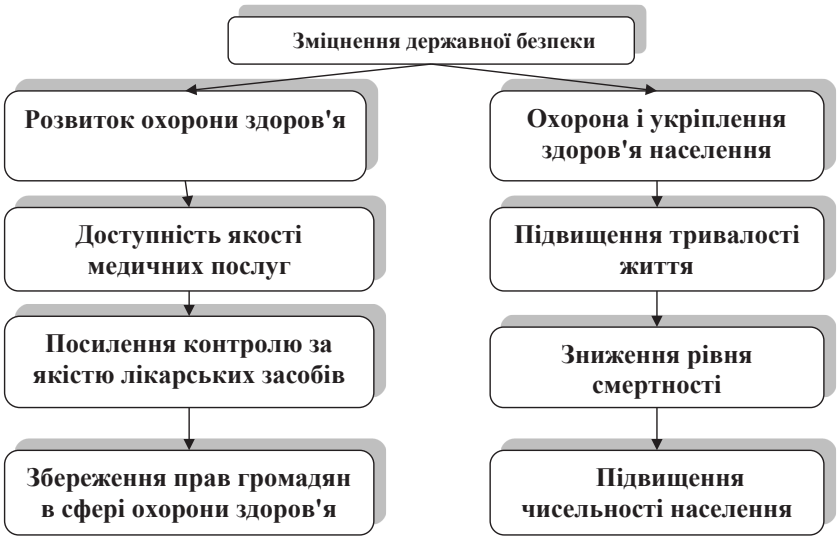


Рис. 1. Основні цілі системи охорони здоров'я в процесі забезпечення державної безпеки

зміцнення державної безпеки. Для реалізації цього напрямку формується державна політика в сфері розвитку системи охорони здоров'я і охорони здоров'я громадян, основні цілі відображені на (Рис. 1).

Характеристика основних цілей сприяє підвищенню ефективності механізму системи охорони здоров'я якій притаманні такі негативні впливи як:

– недосконалість нормативно-правової бази системи охорони здоров'я існуючої системи медичного страхування;

– недостатня доступність медичних послуг, нереалізовані державні гарантії їх надання;

– недофінансування високотехнологічної медичної допомоги.

Таким чином, маємо можливість згрупувати основні напрями забезпечення державної безпеки за наступними групами:

– вдосконалення управління системою медичного обслуговування;

– розвиток видів медичної допомоги;

– створення і впровадження інновацій в наданні медичної допомоги.

Механізм міжнародної співпраці системи охорони здоров'я передбачає однакову доступність медичних послуг для громадян, які мають страхування, а також мінімізацію віддаленості послуг від кінцевого споживача. Таким чином, виникає необхідність забезпечення громадського здоров'я.

Безпека громадського здоров'я [1], в сучасних реаліях, визначається можливістю його використання, по-перше, для формування, відтворення та відновлення громадського здоров'я, по-друге, для отримання інших суспільних благ і соціальних результатів (соціально-економічний розвиток, науковий прогрес, охорону здоров'я, освіту). Водночас, стан ресурсів охорони здоров'я є одним з ключових факторів стану громадського здоров'я, так і забезпечення економічної безпеки системи охорони здоров'я є важливим механізмом забезпечення безпеки громадського здоров'я, складові якої наведені на рис 2.

Отже, під категорією державної безпеки системи охорони здоров'я пропонуємо розуміти стан фінансового, кадрового, технологічного потенціалу системи і її виробничої інфраструктури, що гарантує якість і доступність медичної допомоги населенню (у відповідності з поточними потребами) і забезпечує інноваційний розвиток системи і поширення передових медичних технологій (відповідно з майбутніми потребами).

В ході реалізації сучасних тенденції розвитку світової системи обумовлюють перенесення регулятивних і управлінських повноважень на міждержавний або наддержавний рівень міжнародної економічної діяльності. Державами створюються міжнародні організації для вирішення проблем співробітництва, безпеки і розвитку у світовому масштабі [2].

Рис.2. Основні складові державної системи охорони здоров'я

Одним із важливих аспектів діяльності міжнародних організацій є оцінка впливу факторів соціально-економічного характеру які впливають на стан здоров'я населення, тривалість та якість їх життя.

До переліку таких організацій прийнято включати такі як:

– Організація Об'єднаних націй;

– Міжнародний валютний фонд;

– група Світового Банку;

– Світова організація торгівлі;

– Всесвітня організація охорони здоров'я.

Основним завданням створення цих організацій є глобальне регулювання та управління світовими соціально-економічними процесами розвитку, вирішення проблемних питань в тому числі і медичної сфери.

Проте, слід зауважити, що перебуваючи під впливом глобалізаційних економічних процесів та зміцнення відносин міжнародного характеру зазначені організації не завжди у змозі своєчасно та ефективно регулювати на зміни сучасної економічної системи та впливають на своєчасність вжиття заходів, щодо подолання соціально-економічної нерівності в загальносвітовому масштабі. Крім того, рішення, що приймаються органами глобального регулювання найчастіше можуть, у ряді держав, посилювати диспаритет соціально-економічного розвитку, а у світовому масштабі поглиблювати дисфункціональність глобальної економічної системи [3].

В ході підтримки міжнародної співпраці ЕКОСОР є організацією, яка регулярно вино-

сить на обговорення питання світового економічного та соціального розвитку, стану міжнародної торгівлі, охорони здоров'я і навколишнього середовища, економічної і технічної допомоги країнам, що розвиваються, народонаселення, природних ресурсів та продовольства, планування та мобілізації фінансових ресурсів, регіональної співпраці тощо.

На сьогодні, економічною та соціальною радою ООН було розроблено Програму «Глобальні цілі сталого розвитку». Завдяки цій програмі відбувається періодичне оцінювання процесу виконання її цілей, що робить можливим більш точне визначити стану світового економічного розвитку, здоров'я населення, забезпеченості продуктами харчування, збереження довкілля, впливу індустріалізації на зміни клімату, рівню освіти, гендерної рівності, можливості працевлаштування та інших проблем людства.

Наявність такої світової програми є надзвичайно важливою для забезпечення своєчасного вжиття усіх можливих заходів корегування механізмів регулювання глобальних міжнародних процесів.

Крім вищезазначеного, міжнародна співпраця передбачає наявність програми розвитку Організації об'єднаних націй (ПРООН) – найбільший міжнародний проект для надання багатосторонньої технічної та інвестиційної допомоги різним країнам[2]. Розроблені проекти ПРООН спрямовуються на допомогу країнам, які розвиваються. Це зроблено задля кращого використання свого економічного потенціалу, підвищення рівня та якості життя населення, наближення медичних послуг, підвищення продуктивності виробництва для працевлаштування та сприяння екологічно безпечному розвиткові світової економіки. Наявність цих організацій є важливим для розвитку та підтримки темпів розвитку цих країн, надаючи їм відповідну технічну, фінансову, медичну, просвітницьку та освітню допомогу.

Для підтримки міжнародної співпраці одне із особливих місць відведено організації, що безпосередньо впливає на розвиток сфери охорони здоров'я а також глобалізацію ринку медичних послуг – це Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ). Головною метою її діяльності є «досягнення усіма народами можливого найвищого рівня здоров'я» (стаття 1 Уставу ВООЗ) [4].

Основним завданням ВООЗ є направлення і координація міжнародної роботи у сфері охорони здоров'я у рамках системи Організації об'єднаних націй. До основних напрямів діяльності Всесвітньої організації охорони здоров'я прийнято відносити[4]:

– зміцнення здоров'я населення у всіх країнах світу;

– удосконалення системи охорони здоров'я та розвиток медичних послуг;

– боротьба з неінфекційними та інфекційними захворюваннями;

– епідеміологічний контроль та нагляд.

Також, Всесвітня організація охорони здоров'я передбачає визначення принципи і стратегічних напрямків політики у сфері охорони здоров'я, ґрунтуючись на правових та етичних засадах. Ця міжнародна організація координує пріоритетні питання для забезпечення здоров'я всього світового співтовариства, приймає участь у розвитку партнерських відносин для реалізації спільних глобальних проектів у сфері охорони здоров'я, складає перспективні плани наукових досліджень і розробок у галузі медицини, стимулює поширення і впровадження сучасних наукових розробок у практичну діяльність, сприяє впровадженню та застосуванню норм і стандартів, надає технічну підтримку, ініціює проведення реформ у системах охорони здоров'я різних країн світу, сприяє формуванню стійкого інституційного потенціалу[4].

Також, до повноважень організації прийнято відносити формування здорового способу життя і зміцнення здоров'я людини, не залишаючи поза увагою суспільства та урядів країн-учасників такі фактори ризику як:

– забруднення навколишнього середовища;

– соціальну і гендерну нерівність;

– правові аспекти.

Стрімкі процеси розвитку сприяли появі основних конкурентів організації. На сьогодні ВООЗ активно конкурує із такими новими міжнародними організаціями які також пов'язані з охороною здоров'я, такими як:

– Глобальний фонд боротьби зі СНІДом, туберкульозом і малярією;

– Глобальний альянс з вакцин та імунізації;

– Всесвітній альянс з підтримки грудного вигодовування;

– Фонд Біла і Мелінди Гейтс.

Слід зауважити, що саме Фонд Біла і Мелінди Гейтс є одним з найбільших у світі приватних фондів, мета створення якого передбачає глобальну підтримку системи охорони здоров'я у всьому світі.

За останні півстоліття, у питанні створення глобальної системи охорони здоров'я, дедалі більша роль відводиться Всесвітньому банку, який має значні ресурси, ефективний доступ до топ-керівників у міністерствах фінансів і штат технічних експертів. Всесвітній Банк виділяє мільярдні кредити для підвищення якості

медичного обслуговування у різних країнах світу [5].

Система міжнародних відносин, в яку входить ООН, крім ВООЗ (опікується глобальними питаннями у сфері охорони здоров'я) має в своєму складі ряд спеціалізованих міжнародних організації ООН, до яких входять:

– Міжнародну організацію праці (МОП);

– Продовольчу сільськогосподарську організацію (ФАО);

– Організацію Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО).

Наявність спеціалізованих організацій є не менш важливою, адже вони безпосередньо пов'язані із вирішенням існуючих проблем у організації охорони здоров'я, медичній науці і глобалізації ринку медичних послуг.

Механізм міжнародної співпраці систем охорони здоров'я включає не лише ряд перелічених організацій, але й суспільні неурядові організації (НДО), яких на сьогодні налічується близько 50 тис.

Найбільш відомими, не менш важливими серед них є такі[3]:

– «Міжнародна організація з прав людини» (Human Right Watch);

– Міжнародна некомерційна організація «Лікарі без кордонів» (Medecins Sans Frontiers);

– Міжнародний комітет Червоного Хреста (ICRC);

– Міжнародна гуманітарна організація «Oxfam».

У 2016 році членами організації «Лікарі без кордонів» надано невідкладну медичну допомогу у 70 країнах світу, однією з яких є Україна, де населення стикається із проблемами обмеженого доступу до медичних послуг. Метою програми є надання необхідної безоплатної гуманітарної та медичної допомоги жертвам конфліктів, природних катастроф, епідемій [6].

Аналізуючи особливості співпраці з міжнародними організаціями в механізмі державної безпеки та охороною здоров'я, необхідно зупинитися на їх значенні, основних функціях у державній та світовій системі охорони здоров'я.

Варто зауважити, що міжнародні організації, як і будь які інші організації, не можуть мати прямого впливу на систему охорони здоров'я[7, с. 226–233].

Такий вплив є опосередкованим, якому притаманні певні правові основи такі як:

1. Верховенство Конституції перед поточним законодавством.

2. Всеохоплюючий і визначальний характер загального (надгалузевого, надвідомчого) законодавства перед спеціальним, галузевим законодавством.

3. Обмежена дію інших нормативних актів.

4. Обмежена службова роль відомчих нормативних актів, особливі умови їх застосування.

Сучасну діяльність міжнародних та національних неурядових організацій спрямована на адаптацію європейських принципів організації охорони здоров'я розглядали різні вчені. Одним із них є Колядич М.М., яких у своїй роботі "Медикосоціальні аспекти управління соціальною сферою в Україні" зазначає, що "в Україні робляться спроби розвивати соціальну політику відповідно до сучасних європейських його зразків. Це зафіксовано прийняттям низки державних актів, які визначають пріоритети та напрями подальшої оптимізації всіх складових державного управління, зокрема Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною, Закону про національну безпеку України, Концепції адаптації законодавства України до законодавства ЄС і Плану дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до ЄС тощо" [8. с. 27–35].

Інший вчений стверджує, що система державного управління охороною здоров'я України також активно співпрацює з міжнародними організаціями в багатьох напрямках, до яких віднесено[9, с. 107–111].:

– прийняття політичного рішення щодо повернення функцій епіднагляду до Міністерства охорони здоров'я України;

– створення Центру громадського здоров'я (далі Центр), обрано його генерального директора та забезпечується приєднання до нього лабораторних центрів;

– розроблення і погодження проектної концепції реформування системи громадського здоров'я; проведено оцінку Європейською Комісію та Європейським центром контролю за захворюваннями з питань системи епіднагляду за інфекційними захворюваннями;

– проведення оцінки сфери безпеки крові (відповідно до проєкту Світового банку);

– продовження оцінки лабораторної мережі з метою подальшої оптимізації; приєднання до міжнародної ініціативи "Глобальний порядок денний з питань здоров'я";

– проведення оцінки Міжнародною робочою групою, напрацьовується дорожня карта імплементації;

– відновлення співпраці з США щодо програми з питань біобезпеки, розпочалася підготовка до впровадження електронної інтегрованої системи спостереження за захворюваннями; ініційовано відновлення розробки нової Концепції розбудови системи біобезпеки та біозахисту.

Водночас, для збереження державної безпеки системи охорони здоров'я прийнято використовувати туку систему індикаторів:

1. Виділення даних, одержуваних з різних джерел, для опису заданих аспектів економічної безпеки охорони здоров'я.

2. Обробка даних з метою виявлення неточностей та їх уточнення, для осіб, які приймають рішення, опису стану державної безпеки охорони здоров'я.

3. Визначення тенденцій зміни стану державної безпеки охорони здоров'я.

4. Встановлення взаємозв'язку між різними аспектами державної безпеки охорони здоров'я, між цими аспектами і соціально-економічними процесами і явищами в сфері та поза сферою охорони здоров'я.

5. Створення інформаційно-аналітичної бази для контролю стану державної безпеки охорони здоров'я і для впливу на її складові.

6. Генерування попереджувальних сигналів про погіршення стану державної безпеки охорони здоров'я, що забезпечують вирішення виникаючих проблем і парирування ризиків.

7. Встановлення орієнтирів, що характеризують ступінь досягнення цілей в сфері державної безпеки охорони здоров'я.

8. Забезпечення доказовості рішень в сфері державної безпеки охорони здоров'я.

9. Порівняння результатів різних управлінських рішень в сфері державної безпеки охорони здоров'я.

10. Здійснення міжнародних порівнянь для виявлення найкращих практик забезпечення державної безпеки охорони здоров'я.

Найчастіше, для дослідження використовують третій, п'ятий та сьомий індикатори..

Необхідно враховувати, що можливості системи індикаторів є обмеженою, це обумовлено постійними змінами стану державної безпеки охорони здоров'я, але не обов'язково вказує на причини зміни стану.

У деяких випадках зміна індикатора може одночасно вказувати на позитивні і негативні тенденції. Наприклад, причиною зростання зареєстрованої захворюваності населення може служити як погіршення громадського здоров'я, так і поліпшення діагностики захворюваності і підвищення доступності медичної допомоги (як і відбувається з пандемією COVID-19).

Оскільки індикатори використовуються для спрощеного опису стану державної безпеки охорони здоров'я, необхідно забезпечити їх повну інформативність.

Усі індикатори формуються на основі офіційної статистичної звітності, яка оброблюється відповідними організаціями. Ці форми гармонізовані з міжнародними статистичними інструментами:

– стастатистичні системою Всесвітньої організації охорони здоров'я;

– системою національних рахунків, а також, в значній мірі;

– міжнародною системою рахунків охорони здоров'я.

Одним із нових та найбільш важливих показників є індекс безпеки здоров'я. Вперше річний звіт з Глобального індексу безпеки здоров'я був опублікований у 2019 році. Однією з важливих причин його появи є те, що жодна країна світу не була повністю підготовлена до пандемії, тому виникла необхідність заповнення існуючих прогалин. Структура індексу складається зі 140 питань, які об'єднані по категоріями, кожна з яких має відповідний ваговий коефіцієнт. Більш детально ознайомимось з категоріями за допомогою таблиці

Таблиця 1

Групи категорій питань Глобального індексу безпеки здоров'я

№ з.п.	Назва групи	Ваговий коефіцієнт у %
1.	Запобігання	16,3
2.	Виявлення та звітність	19,2
3.	Швидкість реагування	19,2
4.	Система охорони здоров'я	16,7
5.	Дотримання міжнародних вимог	15,8
6.	Ризики	12,8

За цими критеріями було проаналізовано країни та згруповано їх у відповідності до отриманого результату у такі групи як:

– Найбільш підготовлені, куди увійшло 13 країн;

– Більш підготовлені, куди увійшла 71 країні;

– Середнє значення, де присутні 40 країн;

– Найменш підготовлені, куди увійшло 72 країни.

Для успішної співпраці Україні з міжнародними організаціями охорони здоров'я необхідно розглядати механізм державного управління міжнародною співпрацею щодо розвитку системи охорони здоров'я, як комплекс заходів, які спрямовані на розробку і постійну реалізацію різнобічних державно-управлінських рішень які стосуються адаптації системи охорони здоров'я до вимог міжнародних організацій, а також формування комплексу заходів щодо узгодження ресурсних та забезпечувальних складових реалізації такого механізму та управління ризиками міжнародної співп-

раці, з метою забезпечення високого рівня медичного обслуговування та громадського здоров'я. Міжнародна співпраця в сфері охорони здоров'я призводить до необхідності трансформації механізмів державного управління в контексті управління ризиками такої співпраці, адже ризик в сфері міжнародних відносин може похитнути рівень державної безпеки. Варто зазначити, що державне управління ризиками міжнародно співпраці в сфері охорони здоров'я вимагає, може виступати як методом управління внутрішніми ризиками державній безпеці спричиненими системою охорони здоров'я так і власне така співпраця може бути джерелом ризиків.

З цією метою, за допомогою табл. 3.1, пропонуємо розглядати механізм міжнародної співпраці української системи закладів охорони здоров'я як складний процес.

Отже, узагальнюючи вищевикладений матеріал проведеного дослідження пропонуємо провести групувати міжнародні організації, які є складовою частиною механізму державного управління системою охорони здоров'я в чотири групи:

1. Організації – майданчики для переговорів та комунікації світової медичної спільноти.

2. Міжнародні організації, що рекомендують режими лікування та встановлюють норми та стандарти в охороні здоров'я.

3. Міжнародні гуманітарні та благодійні організації.

4. Міжнародні професійні організації, асоціації, спілки лікарів за професійною ознакою.

Враховуючи сучасний стан державної системи охорони здоров'я для України є надзвичайно важливим підвищення ефективності кожної складової. Основними рекомендаціями щодо 1-ї групи є те, що Україні необхідно збільшити кількість майданчиків для переговорів, а також наблизити їх для всіх регіонів однаково. Це сприятиме залученню світових розумів на територію нашої держави для вирішення найбільш важливих питань що стосуються пандемії, епідемій та попередження шляхів її вирішення.

Щодо 2-ї групи, то важливим є те, що рекомендації щодо режиму лікування повинні бути адаптовані до реалій життя українського суспільства.

3-тя група передбачає залучення гуманітарних та благодійні організації, які будуть допомагати найбільш слабким регіонам.

Щодо 4-ї групи, то важливим є те, що необхідно розширювати кількість професійних організацій які будуть містити лікарів з сусідніх країн-учасників, що дозволить більш швидко та детально обмінюватись інформацією.

Слід враховувати той факт, що в сучасних умовах наше законодавство є вищим за статусом ніж рішення, рекомендації міжнародних організацій, все ж таки останні (в результаті останніх світових подій) почали відігравати суттєве значення в функціонуванні державної безпеки сфери охороною здоров'я.

Для досягнення бажаної ефективності механізму міжнародної співпраці системи охорони здоров'я у забезпеченні державної безпеки першочергово необхідно:

1). вдосконалити механізм фінансування закладів охорони здоров'я всіх рівнів надання медичної допомоги, адже на сьогоднішній день відсутнє чітке визначення обсягу необхідних гарантій щодо забезпечення громадян безоплатною медичною допомогою. Ця необмеженість не обумовлена Конституцією України, в якій обсяг цих гарантій неможливо покрити лише за рахунок публічних фінансів. В результаті такої необмеженості в громадяни виникає необхідність залучати значні витрат на оплату медичних послуг та лікарських засобів за межами державних закладів охорони здоров'я.

Наявність такої неефективності даної складової фінансового забезпечення формує структурну неефективність системи в цілому та впливає на державну безпеку. Для усунення цієї невідповідності необхідно врахувати наступні заходи:

– впровадити нові механізми фінансування – поступовий перехід до фінансування на основі медичних послуг та гарантованого переліку медичних послуг (за умови прийняття відповідних нормативних актів);

– укладати чітко сформовані договори про надання медичних послуг, що входитимуть до гарантованого пакету медичних послуг, які чітко міститимуть перелік послуг та їх вартість, відповідальність сторін та обов'язки кожної сторони;

– впровадження методики обрахування вартості медичної послуги;

– впровадження ефективних форм оплати (яка міститиме якісний показник ефективності отриманих послуг).

2). вдосконалити та адаптувати до українських реалій механізму медичного страхування.

В цьому випадку медичне страхування має передбачати право кожного громадянина на одержання мінімальної первинної медичної допомоги. Одночасно необхідно провести реформування мережі закладів охорони здоров`я, змінити особливості їх фінансування.

Досягнути результативності представленого механізму є можливим за рахунок виконання таких заходів як:

Таблиця 2

Механізм державного управління міжнародною співпрацею в сфері охорони здоров'я

1. НАПРЯМИ МІЖНАРОДНОЇ СПІВПРАЦІ В СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я			
1.1. Міждержавна взаємодія	**1.2. Взаємодія із міжнародними організаціями**		**1.3. Міжінституційна взаємодія**
Взаємодія між державами в сфері охорони здоров'я	Взаємодія держави із міжнародними організаціями щодо охорони здоров'я		Взаємодія між закладами охорони здоров'я (приватні, комунальні, державні)
2. СУБ'ЄКТИ МІЖНАРОДНОЇ СПІВПРАЦІ В СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я			
2.1. Організації-майданчики	**2.2. Міжнародні організації в сфері охорони здоров'я**	**2.3. Міжнародні гуманітарні та благодійні організації**	**2.4. Міжнародні професійні організації, асоціації, спілки лікарів за професійною ознакою**
Організація переговорів та комунікації світової медичної спільноти	Рекомендують режими лікування та встановлюють норми та стандарти в охороні здоров'я	Організація гуманітарної та фінансової допомоги державним системам охорони здоров'я	Професійна допомога лікарям, обмін досвідом, кадрова підтримка, мобільність
Впливають на державну систему охорони здоров'я:			
Організаційна та інформаційна підтримка	*Сервісна та медична підтримка*	*Фінансова та матеріальна підтримка*	*Кадрова та професійні підтримка*
3. ЗАВДАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНОЮ СПІВПРАЦЕЮ			
3.1. Формування нормативного забезпечення міжнародної співпраці		3.2. Забезпечення комунікації із міжнародними інституціями	
3.3. Формування фінансового забезпечення міжнародної комунікації		3.4. Формування кадрового забезпечення міжнародної комунікації	
3.5. Організація міжнародних заходів щодо співпраці		3.6. Організація постійної ідентифікації ризиків міжнародної співпраці	
3.7. Формування позитивного іміджу країни в міжнародних інституціях		3.8. Формування прогнозів громадського здоров'я в Україні та світі	
4. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ			
4.1. Методи: *організаційні, економічні, психологічні, спеціальні*	**4.2. Важелі:** *економічні, фінансові, правові, організаційні, політичні*	**4.3. Інструменти:** *технології, програми, конвенції, постанови*	
Ключові напрями			
Стратегія міжнародної співпраці в сфері охорони здоров'я	Карта управління ризиками міжнародної співпраці	Розробка комунікаційної карти міжнародної співпраці	
5. СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНОЮ СПІВПРАЦЕЮ			
Органи державного управління	**Місцеві органи влади**	**Заклади охорони здоров'я**	**Професійні організації**
Міністерство охорони здоров'я	*Обласні управління охорони здоров'я*	*Приватні ЗОЗ*	*Професійні спілка працівників охорони здоров'я України*
Міністерство фінансів		*Комунальні ЗОЗ*	
Національна служба здоров'я	*Відділи охорони здоров'я при міських радах*	*Державні ЗОЗ*	*Інші професійні організації*
Центр громадського здоров'я		Заклади вищої освіти	

– визначення переліку основних, найбільш важливих медичних послуг які повинні бути при розробці базового соціального пакету;

– розробка нормативно-правової бази для створення і впровадження механізму страхування в систему охорони здоров'я на основі міжнародного досвіду шляхом масового залучення організацій.

Висновки. Врахування прогнозів міжнародних організацій, їх рекомендації, грантова діяльність, фінансування та безпосередня організація та участь у гуманітарних місіях, програмах благодійності в сфері охорони здо-

ров'я значно посилюють вплив міжнародних організацій на систему охорони здоров'я всіх країн світу. Перспективою подальших досліджень у цьому напрямі є вивчення функцій міжнародних організацій охорони здоров'я, розробка рекомендацій щодо створення умов для подальшої співпраці органів державного управління та міжнародних організацій в сфері охорони здоров'я на території України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Уйба В.В. Медико-санитарная безопасность: методологические ос¬новы мониторинга и управления / В.В. Уйба – М.: ФМБА, 2009. – 165 с.: ил.

2. Філософія глобальних проблем сучасності. Конспект лекцій / Дорошкевич А. С., Сук О. Є., Смєлянцев А. П. – Харків : ХНАДУ, 2014. – 174с

3. Ільницька У. Процес інституціоналізації неурядових міжнародних організацій та перспективи розвитку. – Вип. 25, 2013 [Електронний ресурс]: http: ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ ntb/21118/1/21-119-123.pdf

4. The Official site of The World Bank [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.worldbank.org.

5. Mittelman M., Hanaway P. Globalization of Healthcare [Електронний ресурс]: Режим доступу: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/ articles/PMC3833491.

6. The World Health Report 2015:research for universal health coverage. [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://apps. who.int/iris/bitstream/10665/85761/17/9789240690868-rus.pdf.

7. Пиддє А.Л., Марунич Т.А. Нормативное регулирование деятельности медицинских организаций в условиях разграничения полномочий между органами власти. Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення). Матеріали II Всеукр. наук. практ. конф., 17–18. Квітн. 2008 р. м. Львів: НУ "Львівська політехніка", 2013, С. 226–233.

8. Колядич М.М., Грицко Р.Ю., Фуртак І.І. Медико-соціальні аспекти управління соціальною сферою в Україні. Молодий вчений. Медичні науки. 2019. № 6 (70). С. 27–35.

9. Грицко Р. Громадське здоров'я і сімейна медици на об'єднаних територіальних громад. Актуальні пробле ми державного управління. 2018. № 4 (76), С. 107–111

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

PRINCIPLES OF STATE POLICY IN THE FIELD OF LAW ENFORCEMENT

УДК 351.74
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-27

Євдокимов В.В.
д.е.н., професор, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування
Державний університет «Житомирська політехніка»

Важливою складовою формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності є обґрунтування предметно-об'єктного поля та порядку формування державної політики для забезпечення відповідності правоохоронної діяльності встановленим принципам. Зазначені питання актуалізуються в умовах реформування державного управління та правоохоронної діяльності, трансформації суспільства, глобалізаційних викликів та зміни акцентів в соціальному управлінні суспільними процесами. В цьому контексті важливим є аналіз принципів правоохоронної діяльності та визначення напрямів їх забезпечення через реалізацію механізмів державного управління в даній сфері. На сьогоднішній день немає єдиного та чіткого підходу як до структури, так і змісту даних принципів. Це обумовлено в першу чергу тим, що правоохоронна діяльність знаходиться на перетині юридичних наук та наук про цивільну та державну безпеку. Крім того, правоохоронна діяльність є досить мінливою до державних режимів, що також визначають напрями формування принципів. Серед науковців не існує єдиної думки щодо складу принципів правоохоронної діяльності. В ході нашого дослідження, нами були виділені загальні та спеціальні принципи державної політики в сфері правоохоронної діяльності. В статті запропоновано, що загальні принципи правоохоронної діяльності мають враховувати властивості та ознаки правоохоронної діяльності її мету, завдання, об'єкт та предмет. Дані принципи слід розглядати як такі, що характеризують правоохоронну діяльність як функцію держави та інструмент державного управління. В свою чергу спеціальні принципи правоохоронної діяльності мають визначатися специфікою діяльності конкретного правоохоронного органу, особливо, якщо їх поділ відбувається за специфічною сферою суспільного життя. В результаті проведеного аналізу, нами було визначено напрями формування та застосування принципів правоохоронної діяльності та згруповано їх за наступними напрямками: загальні соціально-орієнтовані принципи правоохоронної системи; загальні принципи, що характеризують властивості правоохоронної діяльності.

Ключові слова: *державна політика, правоохоронна діяльність, державна політика в сфері правоохоронної діяльності, принципи державної політики в сфері правоохоронної діяльності, загальні принципи правоохоронної діяльності, спеціальні принципи правоохоронної діяльності.*

An important component of the formation and implementation of state policy in the field of law enforcement is the justification of the subject-object field and the order of formation of state policy to ensure compliance with law enforcement principles. These issues are relevant in the context of public administration and law enforcement reform, transformation of society, globalization challenges and changes in the emphasis on social management of social processes. In this context, it is important to analyze the principles of law enforcement and identify areas for their provision through the implementation of public administration mechanisms in this area. To date, there is no single and clear approach to both the structure and content of these principles. This is primarily due to the fact that law enforcement is at the intersection of legal sciences and sciences of civil and state security. In addition, law enforcement is quite variable to state regimes, which also determine the directions of formation of principles. There is no consensus among scientists on the composition of the principles of law enforcement. In the course of our research, we identified general and special principles of state policy in the field of law enforcement. The article suggests that the general principles of law enforcement should take into account the properties and characteristics of law enforcement, its purpose, objectives, object and subject. These principles should be considered as those that characterize law enforcement as a function of the state and a tool of public administration. In turn, the special principles of law enforcement should be determined by the specifics of the activities of a particular law enforcement agency, especially if their division occurs in a specific area of public life. As a result of the analysis, we identified the directions of formation and application of the principles of law enforcement and grouped them in the following areas: general socially-oriented principles of the law enforcement system; general principles that characterize the properties of law enforcement.

Key words: *state policy, law enforcement, state policy in the field of law enforcement, principles of state policy in the field of law enforcement, general principles of law enforcement, special principles of law enforcement.*

Постановка проблеми. Розглядати питання лише принципів державної політики в сфері правоохоронної діяльності є недоцільним із наступних причин:

– по-перше, принципи державної політики мають бути єдиними, та не залежати від сфер реалізації державно-управлінських рішень;

– по-друге, державна політика в окремій сфері має забезпечити відповідність даної сфери загальним та специфічним принципам.

Саме тому є потреба в обґрунтуванні напрямів державної політики, що забезпечать відповідність правоохоронної діяльності певним принципам.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окреслене питання розглядалося в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: А. Кучук, А. Комзюк, А.В. Лапкін Ю.А. Ведєрніков, В.К. Шкарупа, В.П. Карпунчев, В.Г. Фатхутдінова, В.М. Дубінчака, С.Ф. Денисюк, І. Самощенка, С.М. Гусаров, В.Ю. Шильник, В.М. Осадчий, Ю.С. Шемшученко, А.Б. Сахаров, О.М. Бандурко, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, І.В. Солов'євич, В.В. Дума, О.В. Негодченко, О.В. Тюріна, В.Є. Студенікин та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми: питання напрямів державної політики, що забезпечать відповідність правоохоронної діяльності певним принципам залишається відкритим.

Мета статті – дослідити напрями державної політики, що забезпечать відповідність правоохоронної діяльності певним принципам.

Викладення основного матеріалу. «Принципи правоохоронної діяльності – це об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні засади, незаперечні вимоги, як ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони, що виражають найважливіші закономірності цього типу відносин і відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю. Проте потрібно пам'ятати, що принципи правоохоронної діяльності – це не готові інструкції, а тим більше – не універсальні правила, керуючись якими правоохоронці могли б автоматично досягти високих результатів. Вони не замінюють не спеціальні знання, ні досвід, ні майстерність» [1].

В науковій літературі відсутні єдині підходи до складу принципів правоохоронної діяльності.

Тацій В.Я. пропонує виділяти наступні принципи правоохоронної діяльності.

1) верховенства права;

2) законності;

3) визнання людини найвищою соціальною цінністю;

4) пріоритетності її природних прав;

5) забезпечення прав і свобод людини як основного обов'язку правової демократичної держави, її правоохоронних органів;

6) права громадян на захист своїх прав;

7) відновлення прав потерпілого від злочину, підвищення ролі громадських правозахисних організацій та участі їх у формуванні державної правової політики;

8) забезпечення через демократичні процедури контролю за здійсненням державними органами своїх повноважень;

9) відповідності законодавства з прав людини міжнародним нормам і стандартам тощо [2, с. 3].

Гриценко В.Г. [3] наводить загальний перелік принципів правоохоронної діяльності:

– гуманізм;

– демократизм;

– соціальна справедливість;

– верховенство права;

– законність;

– добропорядність громадян;

– рівність усіх перед законом;

– гласність;

– взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням;

– професіоналізм і компетентність;

– незалежність суб'єктів правоохоронної діяльності [3].

Скакун О.Ф. [4] наводить ідентичний перелік принципів правоохоронної діяльності:

– гуманізм;

– демократизм;

– соціальна справедливість;

– верховенство права;

– законність;

– добропорядність громадян;

– рівність усіх перед законом;

– гласність;

– взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням;

– професіоналізм і компетентність;

– незалежність суб'єктів правоохоронної діяльності.

Ківалов С. В. пропонує виділяти загальносоціальні принципи правоохоронної системи до яких відносить:

– гуманізму, який передбачає визнання самоцінності людини, її життя, честі та гідності;

– юридичної рівності, виявляється в забезпеченні однакових для усіх умов здійснення власної свободи;

– демократизму, проявляється в реалізації вираження волі народу через правоохоронну систему;

– справедливості, тобто здатності правоохоронної системи захищати суспільні, політичні, економічні та інші інтереси різних груп суспільства [5]

Гусарєв С.Д. [6], досліджуючи проблеми юридичної деонтології вважає, що правоохоронна система має відповідати сукупності наступним принципам:

– принцип гласності;

– принцип взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням;

– принцип незалежності суб'єктів правоохоронної діяльності [6].

Григоренко І.А. [7] наголошує на необхідності групування принципів правоохоронної діяльності за двома видами, що характеризують правоохоронну діяльність як функцію державного управління:

1) загальносоціальні (гуманізм, демократизм, соціальна справедливість);

2) спеціальні (верховенство права; законність; добропорядність громадян; рівність усіх перед законом; гласність; взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; професіоналізм і компетентність; незалежність суб'єктів правоохоронної діяльності) [6].

Вітчизняний дослідник В. Волоско пропонує поділ принципів правоохоронної діяльності на 2 подібні групи:

«1) загальносоціальні, що визначаються рівнем розвитку суспільства: До них належать принципи гуманізму, соціальної справедливості, рівності всіх перед законом;

2) спеціальні – своєрідна система координат, у межах якої розвивається правоохоронна діяльність. Цю групу становлять принципи верховенства права, законності, законослухняності громадян, гласності, взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням, професіоналізму та компетентності, незалежності суб'єктів правоохорони тощо» [1].

Вітчизняний вчений Мельничук С.М. вважає, що «систему принципів правоохоронної правозастосовної діяльності складають принципи серед яких:

– законність та верховенство права – діяльність відбувається у відповідності з Конституцією України, міжнародними правовими актами, ратифікованими у встановленому порядку, законами, нормативно-правовими актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, профільних міністерств та відомств. Застосування заходів державного примусу для реалізації обов'язків та прав суб'єктами цієї діяльності припустимо тільки у випадках та у порядку, передбаченому законом;

– справедливість. Справедливість означає передусім недискримінаційний підхід, неупередженість. Забезпечення справедливості має вирішальне значення для забезпечення конституційного принципу верховенства права в Україні. Одним із виявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства;

– дотримання прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Діяльність відбувається на підставі дотримання прав та свобод людини, її законних інтересів, поваги до їхньої гідності;

– відкритість та прозорість. Діяльність здійснюється на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених законами України.

– політична нейтральність;

– безперервність;

– забезпечення суспільної довіри на засадах партнерства» [8].

Білас А.І. [9] дещо видозмінює зміст вище вказаних груп принципів правоохоронної діяльності:

«1) загальні (загальносоціальні чи загальносуспільні), (гуманізм, демократизм, свобода, соціальна справедливість тощо). Іноді до цієї групи включають соціально-економічні, політичні, ідеологічні, релігійні, естетичні та інші принципи;

2) спеціальні: – принцип законності; – принцип визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; – принцип гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед людиною; – принцип рівності усіх перед законом; – принцип гласності; – принцип взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, населенням; – принцип професіоналізму і компетентності; – принцип незалежності суб'єктів правоохоронної діяльності; – принцип неприпустимості зворотної дії правових актів в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи; – принцип презумпції невинуватості особи, допоки її вина не буде доведена в законному порядку і встановлена обвинувальним вироком суду; – принцип неможливості подвійного притягнення до юридичної відповідальності одного виду за одне і те ж правопорушення та інші» [9].

Таким чином, визначивши сукупність принципів, яким має відповідати правоохоронна діяльність, можна зробити висновок про відсутність єдиного та чіткого підходу як до структури так і змісту даних принципів. Вважаємо, що на сучасному етапі є потреба у виділенні як загальних, так і спеціальних принципів правоохоронної діяльність. В свою чергу загальні принципи правоохоронної діяльності мають враховувати властивості та ознаки правоохоронної діяльності, її мету, завдання, об'єкт та предмет. Дані принципи характеризують пра-

Таблиця 1

Характеристика загальних принципів правоохоронної діяльності та напрями їх забезпечення через механізми державної політики

Принцип	Характеристика державної політики
Загальні соціально-орієнтовані принципи правоохоронної системи	
Людиноцентризму	Правоохоронна діяльність є особливою сферою державного управління, що направлена на забезпечення як безпеки держави, так і безпеки окремого громадянина. Державна політика в сфері правоохоронної діяльності має забезпечити механізм реалізації правоохоронної функції, що орієнтований на забезпечення інтересів як окремої людини, так і суспільства в цілому, а при прийнятті державно-управлінських рішень враховувати в першу чергу інтереси громадян
Право на захист свої прав	Кожній людині гарантується право на захист свої прав, що гарантовані конституцією. В свою чергу державно-управлінські рішення щодо правоохоронної діяльності мають бути направленні на формування її ієрархічної та змістовної структури, що забезпечить гарантію виконання даного принципу
Гуманізму	Сутність даного принцип полягає в тому, що система правоохоронної діяльності має бути побудована таким чином, щоб забезпечити виконання найвищої цінності, а саме людського життя. Тобто, з одного боку державна політика в сфері правоохоронної діяльності має сформувати таку сукупність механізмів, щоб забезпечити безпеку життя населення, а з іншого реалізація даних механізмів не повинна призвести до жертв серед правоохоронців. Це означає, що держава має в повній мірі забезпечити матеріальні, духовні та інші потреби суб'єктів реалізації правоохоронної функції
Верховенства права	При формуванні системи правоохоронних органів та реалізації їх основної діяльності, а саме забезпечення громадського порядку, особистої та державної безпеки, є потреба в їх правовому регулювання, яке з одного боку обмежить права правоохоронців, а з іншого права громадян для досягнення суспільних цілей та врегулювання інтересів громадян в межах правового поля, що діє на території держави
Справедливості	Справедливість в правоохоронні діяльності проявляється із двох сторін, а саме: по-перше, забезпечення справедливості як завдання правоохоронної діяльності; по-друге, забезпечення справедливості при реалізації правоохоронних дій. В першому випадку державна політика має сформувати комплекс заходів щодо реалізації правоохоронної функції як основи забезпечення справедливості в суспільстві через урегулювання конфлікту інтересів.
Рівності	Рівність проявляється в наступних аспектах правоохоронної діяльності: по-перше, при організації діяльності правоохоронних органів має забезпечуватися справедливість усіх учасників правоохоронного процесу (наприклад, конкурсний відбір персоналу правоохоронного органу); по-друге, при виконання службових обов'язків, правоохоронці мають забезпечити рівність усіх громадян
Законності	При формуванні державної політики, державно-управлінські рішення щодо розвитку правоохоронної системи мають забезпечити законність її функціонування в цілому та окремих правоохоронних органів зокрема. Крім того, усі правоохоронні заходи мають бути направленні на забезпечення законності як основи громадського порядку та складової державної безпеки
Демократизму	Демократизм проявляється як напрям діяльності правоохоронного органу, так і власне має проявлятися в управлінні правоохоронною системою та правоохоронним органом зокрема. Так, є потреба в забезпечені прозорих процедур діяльності органів правопорядку та оцінки їх результативності
Забезпечення суспільної довіри	Державна політика має забезпечити такий розвиток правоохоронної системи держави, що дозволить встановити високий рівень довіри до правоохоронних органів. Вагоме значення в даному контексті матимуть антикорупційні заходи. В контексті діяльності правоохоронних органів вагоме значення набуватиме функціонування служб внутрішньої безпеки
Загальні принципи, що характеризують властивості правоохоронної діяльності	
Гласності	Важливим механізмом державної політики та власне правоохоронної діяльності виступає інформаційний, зокрема налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків із громадськістю. В сучасних умовах все більшої актуальності набуває громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів
Взаємодії	Для ефективної роботи правоохоронної системи є потреба в формуванні взаємодії між правоохоронними органами, правоохоронними органами та органами державного управління, правоохоронними органами та місцевим самоврядуванням, правоохоронними органами та громадськістю. В контексті зазначеного при формуванні державної політики в сфері правоохоронної діяльності є необхідність розробки інформаційно-комунікаційного механізму
Професіоналізму	При формування кадрового потенціалу правоохоронного органу необхідно в першу чергу орієнтувати на професіоналізм правоохоронців
Компетентності	Система державного управління правоохоронними органами має базуватися на компетентностному підході. Відповідно в контексті зазначеного є потреба в розвитку освітнього механізму як важливої складової забезпечення кадрового потенціалу
Незалежності	Принцип незалежності проявляється в двох напрямках: по-перше, незалежність правоохоронного органу від місцевої влади та органів державного управління; по-друге, незалежність та об'єктивність власне правоохоронців в своїй професійній діяльності
Аполітичності	При формуванні державної політики в сфері правоохоронної діяльності та власне в управлінні окремим правоохоронним органом необхідно забезпечити повну незалежність правоохоронної системи від політичних сил та політичної волі. Це можливо через визначення політичних та неполітичних посад, а формування останніх має відбуватися на конкурсній основі та із заключенням строкового контракту з можливістю пролонгації
Безперервності	Система управління правоохоронним органом має відбувати безперервно із збереженням інституційної пам'яті органу. Це можливе в контексті забезпечення виконання вище представлених принципів, а саме аполітичності та незалежності

воохоронну діяльність як функцію держави та інструмент державного управління.

Спеціальні принципи правоохоронної діяльності мають визначатися специфікою діяльності конкретного правоохоронного органу, особливо, якщо їх поділ відбувається за специфічною сферою суспільного життя. Наприклад, спеціальні принципи будуть різними для Національного антикорупційного бюро, Державного бюро розслідувань, Державного бюро економічної безпеки, Національної поліції, Служб безпеки України.

Відповідно в контексті даного дослідження пропонуємо визначати наступні загальні принципи правоохоронної діяльності та напрями державної політики щодо їх забезпечення (табл. 1).

Висновки. Отже нами виділено дві групи загальних принципів, а саме:

1. Загальні соціально-орієнтовані принципи правоохоронної системи: людиноцентризму, право на захист свої прав, гуманізму, верховенства права, справедливості, рівності, законності, демократизму, забезпечення суспільної довіри;

2. Загальні принципи, що характеризують властивості правоохоронної діяльності: гласності, взаємодії, професіоналізму, компетентності, незалежності, аполітичності, безперервності.

За кожним принципом визначено зміст та надано характеристику напрямам державної політики щодо їх забезпечення. Що стосується спеціальних принципів правоохоронної діяльності, вважаємо за необхідне їх окреслити в контексті формування інституційного середовища діяльності правоохоронних органів.

Таким чином, на основі проведеного дослідження нами обґрунтовано вихідні положення державної політики в сфері правоохоронної діяльності, що полягають в тому, що було визначено напрями формування та застосування принципів правоохоронної діяльності, які згруповано за наступними напрямками: загальні соціально-орієнтовані принципи правоохоронної системи; загальні принципи, що характеризують властивості правоохоронної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Волоско В. В. Демократичні принципи діяльності органів внутрішніх справ. Демократичне врядування. 2008. № 2. С. 1–8. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/ Volosko.pdf.

2. Тацій В. Я. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави. Вісник Академії правових наук України. 2000. № 4 (23). С. 3–19.

3. Гриценко В. Г. Принципи правоохоронної системи / В. Г. Гриценко // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 462–465 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j- pdf/FP_index.htm_2014_3_78.pdf

4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с. URL: http://www.dut.edu.ua/uploads/l_948_39072050.pdf

5. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч. посібн. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова ; Нац. ун-т ¬Одес. юрид. акад.». 6-е вид. Ę Одеса : Фенікс, 2012. 399 с.

6. Гусарєв С. Д Юридична деонтологія (основи юридичної діяльності: теоретичні і деонтологічні аспекти) / С. Д. Гусарєв, О. Д. Тихомиров. – К : Національна академія внутрішніх справ України, 2000.

7. Григоренко І. А. Принципи правоохоронної (поліцейської) діяльності в Україні та Німеччині / І. А. Григоренко // Наше право. - 2013. - № 7. - С. 24-30. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2013_7_6.

8. Мельничук С.М. Принципи правоохоронної правозастосовної діяльності здійснення функцій держави: проблеми виокремлення. Юридична наука та практика: виклики сучасності: матеріали Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція» (Київ, 17 вересня 2015 р.). К.: «Центр учбової літератури», 2015. С. 46-49.

9. Білас А.І. «Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження». Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. URL: https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1740/dysertaciyanazdobuttyanaukovogostupenyakandydatayurydychnyhnaukbilasai.pdf):

СИСТЕМА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE STATE

УДК 351.86
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-28

Мотайло О.В.
к.мед.н.,
здобувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністурвання
Державний університет «Житомирська політехніка»

У сучасній державній політиці, юридичній літературі та законодавстві України державна безпека є тотожним поняттям до національної безпеки та розглядається як сукупний результат захищеності інтересів особистості, суспільства і держави. Під державною безпекою слід розуміти стан захищеності основ конституційного ладу України, територіальної недоторканності, незалежності держави від зовнішніх, внутрішніх і транскордонних загроз, що дозволяє забезпечити конституційні права, свободи, гідні якість і рівень життя громадян, сталий розвиток країни та громадську безпеки. Історичний розвиток державної безпеки свідчить, що напрямки її забезпечення змінювалися в залежності від національних інтересів в області державної безпеки і загроз цим інтересам. Розглядаючи національну безпеку України як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз доцільно стверджувати, що вона є необхідною умовою збереження та примноження матеріальних і духовних цінностей держави. У статті під національною безпекою розуміються основні напрями діяльності держави, що забезпечують захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, а також національних цінностей і способу життя від широкого спектра зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою, в яких знаходить своє відображення його сутність і соціальне призначення. Національна безпека є показником стану суспільства, середовища її проживання, що означає здатність даного суспільства витримувати вплив руйнівних факторів і адаптуватися до мінливих умов таким чином, щоб підтримувати високу якість життя. Слід зазначити, що національна безпека характеризується станом соціальних інститутів, що забезпечують їх ефективну діяльність по підтримці оптимальних умов існування і розвитку особистості, суспільства і держави.

Головним призначенням системи забезпечення національної безпеки України є досягнення цілей національної безпеки: відвернення реальних та потенційних загроз. Загрози національній безпеці України – це явища, тенденції і чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України. В результаті проведеного дослідження нами було охарактеризовано систему національної безпеки держави та виявлено складові національної безпеки України.

Ключові слова: *безпека, держава, державна безпека, безпека держави, національна безпека, система національної безпеки.*

In modern state policy, legal literature and legislation of Ukraine, state security is an identical concept to national security and is considered as a cumulative result of the protection of the interests of the individual, society and the state. State security should be understood as the state of protection of the foundations of the constitutional order of Ukraine, territorial integrity, independence of the state from external, internal and cross-border threats, which allows to ensure constitutional rights, freedoms, decent quality and standard of living, sustainable development and public safety. The historical development of state security shows that the directions of its provision have changed depending on national interests in the field of state security and threats to these interests. Considering the national security of Ukraine as a state of protection of vital interests of the individual, society and the state from internal and external threats, it is appropriate to state that it is a necessary condition for preserving and increasing the material and spiritual values of the state. The article defines national security as the main activities of the state, ensuring the protection of vital interests of the individual, society and state, as well as national values and lifestyles from a wide range of external and internal threats, different in nature, which reflects its essence and social purpose. National security is an indicator of the state of society, its environment, which means the ability of a society to withstand the impact of destructive factors and adapt to changing conditions in such a way as to maintain a high quality of life. It should be noted that national security is characterized by the state of social institutions that ensure their effective operation to maintain optimal conditions for the existence and development of the individual, society and state.

The main purpose of Ukraine's national security system is to achieve national security goals: to avert real and potential threats. Threats to Ukraine's national security are phenomena, tendencies and factors that make it impossible or difficult or may make it impossible or difficult to realize the national interests and preserve the national values of Ukraine. As a result of our research, we characterized the system of national security of the state and identified the components of national security of Ukraine.

Key words: *security, state, state security, national security, national security system.*

Постановка проблеми. У сучасній державній політиці, юридичній літературі та законодавстві України утвердилося таке розуміння національної безпеки, при якому вона є вихідною категорією для вирішення практичних проблем щодо забезпечення захищеності інтересів особистості, суспільства і держави від різних загроз, проте питання системи національної безпеки держави є недостатньо вивченим.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема системи національної безпеки держави привертає увагу вітчизняних і зарубіжних дослідників різноманітних галузей. Особливо активно розробка даної проблеми здійснюється з другої половини XX ст., зокрема основними науковцями у цій сфері були: Криштанович М.Ф., Пушак Я.Я., Флейчук М.І., Франчук В.І. та інші.

Мета статті – дослідити систему національної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Структура правовідносини національної безпеки може бути представлена в наступному вигляді:

– об'єкти національної безпеки – національні інтереси України (сукупність внутрішніх і зовнішніх потреб держави в забезпеченні захищеності та сталого розвитку особистості, суспільства і держави). Об'єктами національної безпеки виступають конституційні права та свободи людини, духовні й матеріальні цінності суспільства, його природні ресурси, інформаційне і навколишнє середовище; конституційний лад держави, її суверенітет, цілісність і непорушність кордонів.

– суб'єкти забезпечення національної безпеки – державні органи, що організують забезпечення національної безпеки (Президент України, Верховна рада України та інші державні органи), і сили, що забезпечують національну безпеку (Збройні Сили України, інші війська, військові формування, а також органи державної влади, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки держави на підставі законодавства України);

– зміст правовідносини – сукупність суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників правовідносин (об'єкт, що знаходиться в небезпеці, має право захисту своїх життєво важливих інтересів від загроз, а суб'єкт забезпечення безпеки зобов'язаний вжити адекватних заходів щодо усунення загроз).

Незважаючи на відмінність визначень, зміст даного поняття, в кінцевому підсумку, означає гарантоване забезпечення громадянам тієї чи іншої країни умов, необхідних для цивілізованого життя, вдосконалення та розвитку.

Національна безпека держави має зовнішню і внутрішню складові і базується на трьох основних поняттях: інтерес – загроза – захист. (рис.1, 2).

Пропонуємо розглянути найбільш значущі види національної безпеки, серед яких можна виділити: воєнну, політичну, міжнародну, інформаційну, економічну, соціальну і екологічну безпеки (рис. 2.)

В даний час воєнна безпека розглядається як вид національної безпеки, так як остання отримала ширшу інтерпретацію в зв'язку з різноманітними факторами та загрозами, а не тільки загрозою військового нападу, захоплення території і фізичного знищення населення.

Воєнна безпека – це стан внутрішніх і міжнародних умов життя, які нейтралізують або виключають можливість нанесення особі, суспільству, державі, світовому співтовариству шкоди засобами збройного насильства.

Безпека в політичній сфері займає одне із ключових місць в системі забезпечення національної безпеки і виступає у якості одного із головних її структурних елементів. Це зумовлено всеосяжним характером і життєво важливим значенням політичної сфери для існування держави і суспільства, а також функціонуванням основних соціальних інститутів і організацій.

В даний час не існує єдиного підходу до визначення поняття «міжнародна безпека», а також до сутності феномену міжнародної безпеки. В якості основного ознаки міжнародної безпеки виділяють військову безпеку і цілісність держав від певних загроз, серед яких ядерна загроза і загроза військового втручання.

На нашу думку, окремі договори або угоди з питань здійснення міжнародної безпеки не можуть відобразити реальний стан справ на міжнародній арені, яка потребує створення системної концепції міжнародної безпеки, виходячи з реальних загроз миру і безпеки всіх існуючих держав.

під міжнародною безпекою розуміється стан міжнародних відносин, система політичних, економічних, науково-технічних, культурних, військових, дипломатичних та інших стійких взаємозв'язків і взаємодій суб'єктів міжнародних відносин (держав, міждержавних урядових і неурядових об'єднань, організацій, політичних партій), який забезпечує життєдіяльність, співпрацю і взаємодію держав, спілок, об'єднань і світового співтовариства в цілому в умовах гарантованої захищеності їх життєво важливих інтересів від різних загроз.

Наступним видом даної категорії є інформаційна безпека, яка передбачає захищеність інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх інформаційних загроз.

Інформаційна безпека держави – стан збереження інформаційних ресурсів держави і захищеності законних прав особистості і суспільства в інформаційній сфері. У сучасному соціумі інформаційна сфера має дві складові: інформаційно-технічну (штучно створений людиною світ техніки, технологій) і інформаційно-психологічну (природний світ живої природи, що включає і саму людину). Відповідно, в загальному випадку інформаційну безпеку суспільства (держави) можна представити двома складовими частинами: інформаційнотехнічної безпекою та інформаційно-психологічної (психофізичної) безпекою. Інформаційна безпека – це процес забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності інформації.

Рис. 1. Система національної безпеки держави

Джерело: складено автором

Чинниками, які провокують послаблення інформаційної безпеки держави є зниження ступеня захищеності законних інтересів громадян, суспільства і держави в інформаційній сфері; недостатня координація діяльності органів державної влади по формуванню і реалізації єдиної державної політики в галузі забезпечення інформаційної безпеки України; недостатня розробленість нормативно-правової бази, що регулює відносини в інформаційній сфері, нерозвиненість інститутів громадянського суспільства і низький рівень державного контролю за розвитком інформаційного ринку України.

Економічна безпека є одним із визначальних складових елементів системи національної безпеки. Відомий науковець В. Сенчагов наголосив на тому, що «поняття національної безпеки буде порожнім словом без оцінки життєздатності економіки, її міцності при можливих внутрішніх і зовнішніх загрозах», оскільки вона являє собою одну із життєво важливих сторін діяльності суспільства, держави та особи [1].

Основу соціальної безпеки як складової національної безпеки становить «захищеність життєво важливих інтересів людини, громадянина, суспільства, за якої забезпечуються соціальний прогрес та економічний розвиток, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у соціальній сфері, зокрема у сфері соціальної політики та пенсійного забезпечення, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти, культурного розвитку населення тощо» [2].

Одним з пріоритетних напрямків у сфері національної безпеки є екологічний аспект.

Рис. 2. Складові національної безпеки України

Несанкціоноване вивезення природних ресурсів, браконьєрство, незаконна вирубка лісів є безпосередніми екологічними загрозами національним інтересам і надають особливого значення проблемі екологічної безпеки.

Вивчивши основні підходи до класифікації окремих видів національної безпеки, ми прийшли до висновку, що рівень національної безпеки характеризує ступінь економічного, соціально-політичного, науково-технічного, культурного і військового розвитку даної держави, його здатність створювати всі необхідні умови для розвитку суспільства. Разом з тим не слід розглядати національну безпеку як самоціль, спочатку призначену для підтримки без-

пеки країни, на всю територію та ведення війни, її головне завдання – надання широких можливостей для розвитку і самореалізації особистості, задоволення матеріальних і духовних потреб людини, суспільства і держави.

Висновки. Отже, систематизувавши наведені правові акти та наукові праці вітчизняних та зарубіжних дослідників, можна сформулювати наступні узагальнюючі висновки: у сучасній державній політиці, юридичній літературі та законодавстві України державна безпека є тотожним поняттям до національної безпеки та розглядається як сукупний результат захищеності інтересів особистості, суспільства і держави. Під державною безпекою слід розуміти стан захищеності основ конституційного ладу України, територіальної недоторканності, незалежності держави від зовнішніх, внутрішніх і транскордонних загроз, що дозволяє забезпечити конституційні права, свободи, гідні якість і рівень життя громадян, сталий розвиток країни та громадську безпеки. Історичний розвиток державної безпеки свідчить, що напрямки її забезпечення змінювалися в залежності від національних інтересів в області державної безпеки і загроз цим інтересам.

Національна безпека як складне явище являє собою систему взаємопов'язаних елементів, яка включає в себе певну сукупність концептуальних установок і положень, соціально-політичних і правових інститутів і установ, визначених засобів, методів і форм, що дозволяють не допускати, уникати та реагувати на внутрішні та зовнішні небезпеки та загрози.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сенгачев В.К. Как обеспечить экономическую безопасность. Российская федерация сегодня. – 2007. – №6. – с.35-39

2. Закон України " Про національну безпеку України ". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПІДТРИМКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

STATE POLICY OF SUPPORT OF INFORMATION SECURITY OF UKRAINE

УДК 351:007:65.01(477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-29

Яровой Т.С.
к.держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Шестаковська Т.Л.
доктор наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій Національного університету «Чернігівська політехніка»

У статті обґрунтована доцільність та формалізована змістовність удосконалення й активізації стратегічних орієнтирів державної політики підтримки інформаційної безпеки України. Визначена мета та напрями формування державної політики підтримки інформаційної безпеки. Розроблено концептуальні підходи до формування державної політики підтримки інформаційної безпеки України в частині ідентифікації її рівнів, складових елементів та обґрунтування необхідності сутнісних змін у її нормативно-правовому забезпеченні та вдосконаленні функціоналу суб'єктів, що реалізують таку політику. Це заклало наукове підґрунтя для розробки специфічних методів, принципів, функцій та інструментів, цілеорієнтованих на реалізацію стратегічних завдань підтримки інформаційної безпеки, що, у свою чергу, сприятиме зміцненню останнього. Доведено необхідність удосконалення державної політики підтримки інформаційної безпеки України в сучасних умовах, що забезпечує напрями активізації виробників інформаційної продукції, розвиток національного господарства й соціально-економічної системи загалом, вдосконалення методів господарювання, генерування інновацій, а також доступність і якість інформаційної продукції для суспільства враховуючи національні інтереси та їх захист. Завдання державної політики у контексті запропонованої структурно-функціональної моделі до формування інституційних імперативів забезпечення підтримки інформаційної безпеки полягає у забезпеченні функціонування інституціональної системи ринкових відносин, а також формування національно-ідентичного укладу інформаційної сфери. Вихідними принципами державного впливу на забезпечення висхідного поступу інформаційної сфери України визначено такі: збалансованість інтересів кожного громадянина, суспільства та держави в процесі реалізації механізмів регулювання інформаційної сфери, що передбачає безпосередню участь громадських організацій та громадян у контролі за діяльністю відповідних суб'єктів державного регулювання, насамперед за реалізацією державою прав та свобод громадян на інформацію; комплексність нормативно-правового регулювання суспільно-політичних відносин в інформаційній сфері.

Ключові слова: *інформаційна безпека, державна політика, розвиток, забезпечення, інституціональний, підтримка.*

The article substantiates the expediency and formalizes the content of improving and intensifying the strategic guidelines of the state policy to support information security of Ukraine. The purpose and directions of formation of the state policy of support of information security are defined. Conceptual approaches to the formation of state policy to support information security of Ukraine in terms of identifying its levels, components and justification of the need for substantial changes in its regulatory support and improving the functionality of entities implementing such a policy. This laid the scientific basis for the development of specific methods, principles, functions and tools aimed at the implementation of strategic objectives of information security, which, in turn, will help strengthen the latter. The necessity of improving the state policy of support of information security of Ukraine in modern conditions is proved, which provides directions of activation of producers of information products, development of national economy and social and economic system in general, improvement of management methods, generation of innovations, and also availability and quality of information products for society. and their protection. The task of public policy in the context of the proposed structural and functional model to the formation of institutional imperatives to ensure information security is to ensure the functioning of the institutional system of market relations, as well as the formation of nationally identical structure of the information sphere. The basic principles of state influence on ensuring the upward progress of the information sphere of Ukraine are defined as follows: balance of interests of each citizen, society and state in the process of implementing mechanisms of regulation of the information sphere, which provides direct participation of public organizations and citizens in control of relevant subjects on the implementation by the state of the rights and freedoms of citizens to information; complexity of normative-legal regulation of social and political relations in the information sphere.

Keywords: information security, state policy, development, provision, institutional, support.

Постановка проблеми. Першочергове значення підтримки інформаційної безпеки в умовах становлення інформаційного суспільства вимагає відповідного структурно-функціонального забезпечення. Вирішення цього завдання вимагає аналізу розгалуженої системи органів забезпечення розвитку інформаційною сферою, їх адміністративно-правового статусу з позицій системного підходу, що передбачає не лише дослідження деякого об'єднання елементів, а й визначення взаємозв'язків між ними. Системно-структурний аналіз дасть змогу виявити зайві елементи в організаційній структурі системи органів забезпечення розвитку та елементи, яких не вистачає. При цьому в ряді випадків маємо спиратися і на метод діалектики для врахування тенденцій підтримки інформаційної безпеки з метою підвищення інституційної спроможності органів державної влади. Застосування ж формально-юридичного методу допоможе виявити недоліки в нормативно-правових нормах, що регулюють діяльність органів забезпечення розвитку в зазначеній сфері, запропонувати шляхи їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В дослідженнях вітчизняних вчених-економістів, присвячених проблемам формування та реалізації державної політики підтримки інформаційної безпеки в більшій мірі досліджується стан речей, що склався в даній сфері і в меншій мірі надаються пропозиції з її удосконалення.

Управлінські аспекти формування та реалізації державної політики підтримки інформаційної безпеки розроблялися у працях: В. Горбуліної, В. Хорошка, Р. Грищука, В. Ліпкана, О. Левченка, С. Іванченка, В. Попика, Н. Казакової, Д. Новікова, О. Чхартішвілі, М. Кастельса, Дж. Епстейна та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на широкий спектр напрямів дослідження особливостей державної політики підтримки інформаційної безпеки , у працях зазначених учених практично не знайшли відображення питання розробки стратегічних орієнтирів державної політики підтримки інформаційної безпеки та їх результативності.

Мета статті полягає в обґрунтуванні науково-прикладних засад формування та реалізації стратегічних векторів державної політики підтримки інформаційної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Ефективна державна політика щодо підтримки інформаційної безпеки є основою для забезпечення безпеки національної в сучасному інформаційному суспільстві. Як результат реалізації існуючих методів забезпечення підтримки інформаційної безпеки в Україні, значна частина показників його безпеки знаходиться за межами оптимального рівня. У свою чергу, використовуючи ефективні методи та інструменти державної політики підтримки інформаційної безпеки, такі тенденції можуть діяти як активний стимул до розвитку та збільшення реаліації інформаційної продукції, забезпечувати диверсифікацію фінансових ресурсів з метою капіталізації інформаційної діяльності, базисом для активізації вітчизняного інформаційного потенціалу і конкурентної переваги на світовому ринку [1].

Проведені методологічні дослідження інституційного забезпечення реалізації державної політики підтримки інформаційної безпеки стали основою для систематизації етапів аналізу, прогнозування, вибору дієвих заходів, а також їх соціально-економічних засобів реалізації та інтерпретації в комплексній системі для удосконалення державної політики підтримки інформаційної безпеки в контексті забезпечення безпеки національної .

Ключові засади визначених автором пропозицій представлено у вигляді структурно-функціональної моделі (рис.1), відповідно до якої мета, завдання й структура проведеного аналізу, прогнозування, вибір заходів реалізації державної інформаційної політики взаємопов'язані і взаємозалежні між собою.

Структура та методи проведеного аналізу безпосередньо пов'язані із визначеними завданнями і методами прогнозування, з запропонованими етапами щодо вибору заходів державної політики підтримки інформаційної безпеки [2].

Ціллю першого етапу, орієнтованого на визначення імперативів раціональної державної політики підтримки інформаційної безпеки, є: визначення сучасного стану розвитку вітчизняної інформаційної сфери; проведення комплексної оцінки ефективності державної інформаційної політики в Україні; налагодження взаємозв'язків між інформаційною сферою та інструментами державної регуляторної політик; врахування потреб споживачів, їх соціально-економічних інтересів, що слугує базовою інформацією для реалізації наступних етапів.

Другий етап передбачає комплексне прогнозування обсягів інформаційної діяльності та обсягів бюджетних коштів, які слугують безпосередньою державною підтримкою підтримки інформаційної безпеки з метою забезпечення безпеки національної у контексті реалізації функцій державної інформаційної політики. Даний етап включає підготовку виважених пропозицій для впровадження третього етапу моделі з метою вибору ефективних методів забезпечення підтримки інформаційної безпеки.

На третьому етапі формуються необхідні умови для реалізації моделі державної політики підтримки інформаційної безпеки та забезпечення її конкурентних переваг. Четвертий етап полягає у ідентифікації можливих напрямів диверсифікації джерел фінансування, використовуючи напрями залучення додаткових ресурсів, раціоналізація та оптимізація обсягів бюджетного фінансування підтримки інформаційної безпеки. П'ятий етап сприяє забезпеченню державної політики підтримки інформаційної безпеки необхідним і своєчасними методами.

Запропонована модель представляє собою послідовність дій щодо аналізу, прогнозування, вибору необхідних і можливих заходів державної політики підтримки інформаційної безпеки, інституційно-організаційного, фінансово-економічного та інформаційно-консалтингового забезпечення і включає шість

ЕТАПИ	СТРУКТУРА РОБОТИ					
	Визначення пріоритетів	Визначення цілей і завдань	Оцінка ефективності	Оцінка фінансових можливостей	Визначення ризиків і загроз	Розробка політики
Аналіз і оцінка	Аналіз основних тенденцій і проблем у розвитку інформаційної сфери	Аналіз рівня розвитку інформаційної сфери. Методи забезпечення	Комплексна оцінка ефективності заходів щодо підтримки інформаційної сфери	Аналіз стану фінансування інформаційної сфери з державного бюджету	Оцінка рівня розвитку галузей і підгалузей інформаційної сфери	Встановлення зв'язку між ефективністю інформаційної сфери і заходами забезпечення політики
Прогнозування	Прогнозування довгострокових тенденцій розвитку. Розробка стратегії	Прогнозування розвитку через: інформаційну забезпеченість; оцінку експортного потенціалу	Визначення шляхів вирішення проблем розвитку інформаційної сфери	Прогнозування фінансових можливостей інформаційної сфери на національному і регіональному рівнях	Визначення основних індикаторів економічної безпеки та вплив на них розвитку	Прогнозування фінансових ресурсів, їх розподіл з урахуванням підтримки
Вибір регуляторних заходів	Формування положень державної політики забезпечення розвитку інформаційної сфери	Розробка системи заходів впливу держави на розвиток інформаційної сфери та їх узгодження з кількісним вираженням перспектив	Формування переліку найбільш ефективних регуляторних заходів щодо забезпечення розвитку інформаційної сфери	Вибір методів бюджетного і податкового забезпечення інформаційної сфери	Вибір внутрігалузевих пріоритетів з розробкою відповідних програм розвитку	Обгрунтування необхідних розмірів підтримки. Вибір раціональних заходів, приведення їх у систему на основі механізму
Фінансове	Фінансові джерела розвитку: бюджет, інвестиції, власні кошти та ін.	Бюджетні ресурси спрямовані на забезпечення економічної безпеки	Встановлення основних і додаткових джерел фінансування	Розширення традиційних джерел дохідної частини бюджету. Дотримання стратегічного плану	Ресурсне забезпечення ризикових зон розвитку	Обгрунтування витрат бюджету, використання можливостей міжбюджетних відносин
Комунікаційне	Інформування про прогресивні тенденції у реалізації політики розвитку інформаційної сфери світу	Надання юридичних, економічних і технологічних консультацій	Створення інформаційної бази для оцінки отриманих даних	Інформування органів місцевого самоврядування про забезпечення розвитку інформаційної сфери	Інформування органів місцевого самоврядування про пріоритети розвитку	Доступ до інформації про можливі заходи підтримки бази даних. Організація консультаційних пунктів

Рис. 1. Структурно-функціональна модель удосконалення державної політики підтримки інформаційної безпеки України*

**Джерело: розроблено авторами*

структурних блоків, які відповідають кожному із представлених етапів за матричним принципом. У процесі реалізації такої структурно-функціональної моделі відбувається переосмислення основних тенденцій та проблем забезпечення підтримки інформаційної безпеки України.

Важливим аспектом формування та реалізації інституційних імперативів державної політики підтримки інформаційної безпеки є формування сприятливого підприємницького середовища та стратегії забезпечення розвитку інформаційної ссфери, що передбачає у тому числі наявність дієвого інституційного забезпечення реалізації такої стратегії [3].

Завдання державної політики у контексті запропонованої структурно-функціональної моделі до формування інституційних імперативів забезпечення підтримки інформаційної безпеки полягає у забезпеченні функціонування інституціональної системи ринкових відносин, а також формування національно-ідентичного укладу інформаційної сфери.

Для активізації інституційних регулюючих заходів забезпечення підтримки інформаційної безпеки та підвищення ефективності її інноваційної діяльності пропонується алгоритм реалізації державної політики забезпечення розвитку інформаційної сфери на основі активізації інноваційних процесів в сфері. Такий алгоритм включає дві взаємопов'язані складові: перша представляє собою керуючу систему, яка забезпечує реалізацію функції щодо формування сприятливого інноваційно-інвестиційного клімату в інформаційній сфері ; друга – контролююча складова, яка забезпечує узгодження інноваційно-інвестиційних процесів в інформаційній сфері орієнтованих на підтримку її конкурентних переваг та орієнтацію стратегічних цілей і результатів на дотримання завдань державної інформаційної політики. Розроблений алгоритм реалізації державної політики забезпечення підтримки інформаційної безпеки шляхом підтримки його інноваційно-інвестиційних процесів враховує інтереси не лише безпосередніх учасників (інвесторів, замовників, виконавців), а й з позиції органів державної влади, що особливо важливо для забезпечення ефективності державної підтримки інформаційної сфери на засадах розвитку [4-5].

У результаті проведеного дослідження було встановлено, що пріоритетними напрямами державної політики забезпечення інформаційної сфери на умовах її розвитку мають стати: технологічна модернізація та перехід до інноваційних організаційно-інституційних форм функціонування інформаційної сфери; нейтралізація негативного впливу на безпеку національної інформаційної сфери; попередження та нейтралізація або мінімізація інформаційних ризиків, які пов'язаних з природними та іншими явищами; удосконалення управлінської інфраструктури [6].

Для керівництва відповідними галузями і здійснення зазначених повноважень в місцевих державних адміністраціях створюються відповідні структурні підрозділи. Серед структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що мають відношення до управління в інформаційній сфері на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць,слід назвати головні управління промисловості та розвитку інфраструктури (відповідальні за зв'язок та інформатизацію), управління освіти і науки (відповідальні за сферу науково-технічної інформації, частково також бібліотечну справу), управління культури і туризму (відповідальні за бібліотечну справу, кінематографію), управління у справах преси та інформації обласних державних адміністрацій; відповідні відділи розвитку інфраструктури, освіти, культури і туризму, відділи (сектори) у справах преси та інформаціїрайонних державних адміністрацій [7].

Як результат проведеного дослідження нами проведено систематизацію та структуризацію ключових компонентів методологічного базису реалізації державної політики забезпечення підтримки інформаційної безпеки України. Зазначимо, що концептуальною основою такого підходу є обґрунтовані нами специфічні принципи функціонування інноваційних процесів, етапи реалізації якого представлені на рис. 2.

Ми позиціонуємо даний підхід як комплексний, адже вважаємо, що при забезпеченні підтримки інформаційної безпеки на засадах інноваційності використання його складових має здійснюватися не поодиноко, а комплексно, тобто враховувати інтереси всіх учасників та процесів. Це дозволить отримати не лише необхідні кількісні і якісні зміни у складі таких елементів, а й забезпечити ефективність його реалізації.

Для цього нами обґрунтовано методичний підхід до визначення параметрів підтримки інформаційної безпеки України, який диференційований за відповідними етапами.

Особливістю підходу є те, що він гармонійно поєднує розробку і реалізацію стратегічних заходів (формування інтегрованої програми підтримки інформаційної безпеки України, визначення пріоритетних завдань у даному напрямі, розробка пріоритетних інноваційних програм й проектів щодо забезпечення

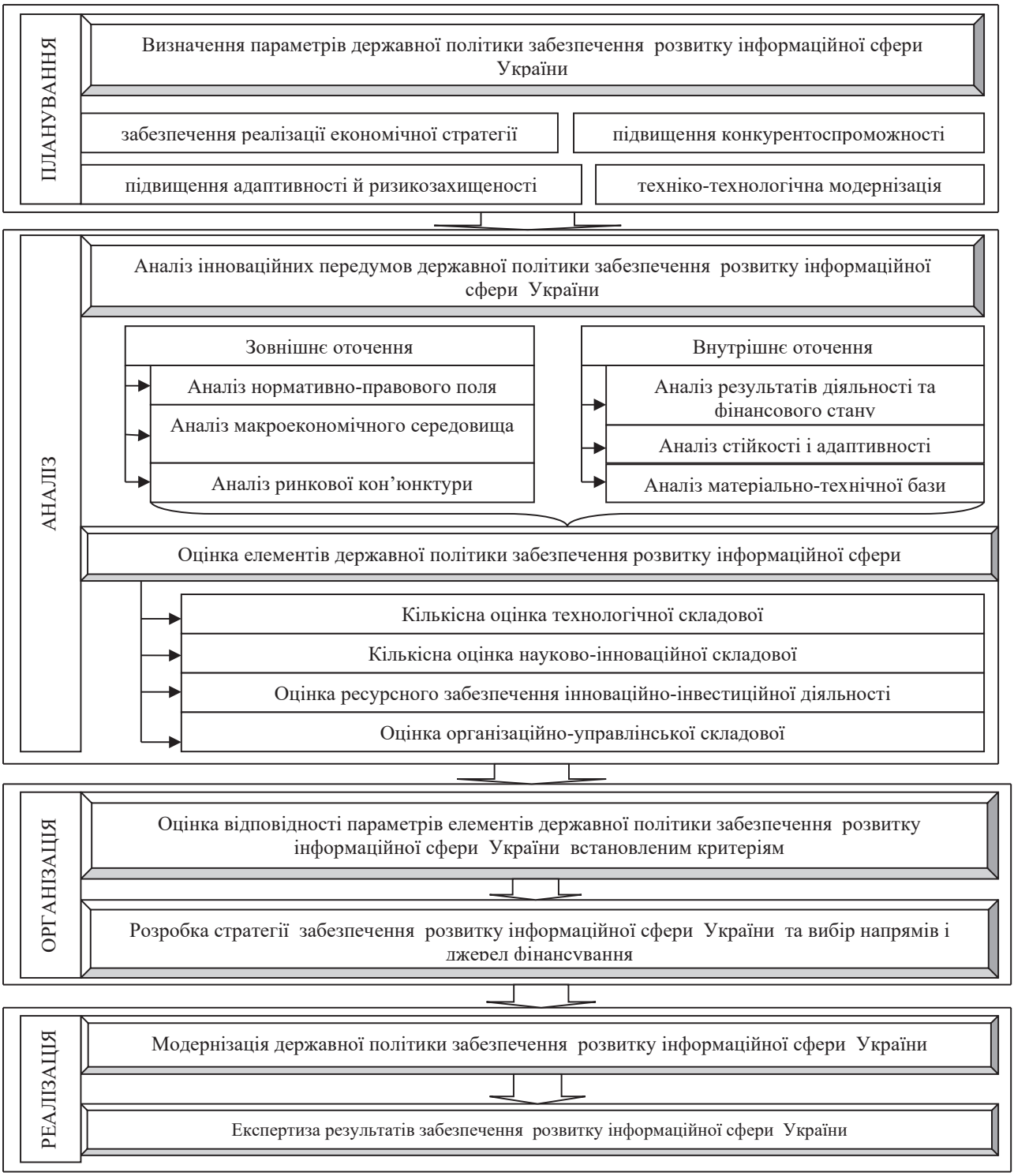


Рис. 2. Етапи реалізації комплексного підходу до удосконалення державної політики підтримки інформаційної безпеки України*

**Джерело: запропоновано авторами*

підтримки інформаційної безпеки України), прогнозування впливу інноваційних проектів і програм на забезпечення підтримки інформаційної безпеки (прийняття рішення про розробку інноваційної програми, обґрунтування основної ідеї, визначення результатів та ідентифікація ризиків впровадження таких програм чи проектів, формування початкового завдання за такими програмами, затвердження плану-графіку щодо їх підготовки та системи організаційно-інституційного і фінансово-економічного забезпечення, диверсифікація можливих

варіантів дій, їх оцінка та вибір найбільш раціональної), організаційних заходів (виготовлення повного комплекту необхідної проектної документації для прийняття оптимального варіанту програми або проєкту; фінансово-економічна та науково-технічна експертиза таких програм, можливості внесення змін, затвердження та практична їх реалізація), та експлуатаційні заходи (проведення апробації, внесення за необхідності змін, використання на практиці, пост-аудит) [5].

Обґрунтовуючи зміст авторських пропозицій, під домінантами пропонуємо розуміти похідні від дії відповідних інституцій правила, які набули статусу якоїсь норми, регуляторної дії або ж рекомендації. Домінантою також є організації, суб'єкти господарювання, інфраструктурні об'єкти, регулюючі методи та інструменти, адже вони є провідниками державної політики забезпечення підтримки інформаційної безпеки України та уповноважені до дотримання правил, за відповідних умов самі розробляють правила.

Перш за все вирішальними контурами такого процесу вважаємо розробку ефективних інституційних детермінантів (соціальні, економічні, організаційні та інноваційні) державної політики забезпечення підтримки інформаційної безпеки України. В даному випадку ефективність представляє собою досяжність необхідного рівня сприйняття таких домінант інформаційною сферою через призму забезпечення її безпеки. Тому сприяння імперативів як поступових змін усієї системи підтримки інформаційної безпеки України (від державної політики й до відповідних прикладних результатів), з обов'язковим врахуванням принципів ринкового господарювання.

Висновки. Отже, вихідними принципами державного впливу на забезпечення висхідного поступу інформаційної сфери України визначено такі: збалансованість інтересів кожного громадянина, суспільства та держави в процесі реалізації механізмів регулювання інформаційної сфери, що передбачає безпосередню участь громадських організацій та громадян у контролі за діяльністю відповідних суб'єктів державного регулювання, насамперед за реалізацією державою прав та свобод громадян на інформацію; комплексність нормативно-правового регулювання суспільно-політичних відносин в інформаційній сфері, що передбачає ідентифікацію всієї сукупності таких відносин, формування та реалізацію механізмів регулювання інформаційної сфери як важливої складової державної інформаційної політики і політики розвитку України загалом; узгодженість дій центральних та місцевих органів державної влади у сфері нормативно-правового забезпечення реалізації механізмів регулювання інформаційної сфери; конвергенція національного законодавства, що регулюють функціонування інформаційної сфери, до відповідних норм міжнародного права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Фінансова безпека машинобудівного підприємства: Методичні засади формування та забезпечення / [Х. О. Мандзіновська, А. М. Штангрет, Я. В. Котляревський, О. В. Мельников]. Львів: Укр. акад. друкарства, 2016. 240 с.
2. Ястремський О. І. Моделювання економічного ризику / О. І. Ястремський. К.: Либідь, 1992. 176 с.
3. Ліпкан В. А. , Максименко Ю. Є. , Желіховський В. М. , Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції, К.: КНТ, 2006.
4. Голубєв В. О. Інформаційна безпека: проблеми боротьби зі злочинами у сфері використання комп'ютерних технологій / В. О. Голубєв, В. Д. Гавловський, В. С. Цимбалюк ; за заг. ред. Р. А. Калюжного. Запоріжжя: Просвіта, 2001. 252 с.
5. Марунич А. В. Захист інформації як основна складова економічної безпеки підприємства. Управління розвитком. 2014. № 14. С. 130-132.
6. Гордієнко С. Б., Микитенко О.С., Данильчук В.Г. Методи та рекомендації забезпечення інформаційної безпеки консалтингової компанії. Вісник ДУІКТ. 2013. № 1. С. 104-107.
7. Ясенев В. Н. Информационная безопасность в экономических системах : учеб. пособ. / В. Н. Ясенев. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2006. URL: http://ebib.pp.ua/informatsionnaya-bezopasnost-ekonomicheskih88.html.

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ

THE ESSENCE AND SIGNIFICANCE OF THE POTENTIAL OF ECOLOGICAL CULTURE

УДК 351:504+008
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-30

Кононенко І.А.
кандидат педагогічних наук,
докторант ННІ публічного управління
та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

У статті детально охарактеризовано сутність та значення потенціалу екологічної культури в контексті суспільного розвитку. Наголошено, що екологічна культура є індикатором сталості розвитку відносин суспільства і природи, а якість життя людей сьогодні безпосередньо залежить від гармонії відносин із довкіллям. Підкреслено важливість розуміння підтримки рівноваги життєдіяльності людей, що формує екологічно орієнтовану систему цінностей. Зазначено, що така система має власний потенціал. Доведено необхідність більш ґрунтовного дослідження потенціалу екологічної культури як специфічного показника суспільного розвитку. Встановлено, що: екологічна культура є важливою складовою європейської екологічної політики в різних сферах життєдіяльності; стандарти корпоративної культури розвинутих країн містять елементи екологічної культури; екологічна культура як фундаментальна складова в чинних нормативно-правових документах, що стосуються національної екологічної політики, відсутня. Зазначено про певні практичні прояви розвитку екологічної культури та відсутність ядра формування міцних зв'язків у процесі поширення екологічної культури. З'ясовано, що тенденція екологічної безвідповідальності продовжує стримувати розвиток екологічної культури. Досліджено поняття «суспільний розвиток» та встановлено, що культура є явищем суспільного життя. Аргументовано, що культура не лише є невіддільною складовою розвитку суспільства, а й виступає її особливим виразникам, який здатен демонструвати позитивну динаміку за умов використання наявного потенціалу. Охарактеризовано підходи до розуміння дефініції «потенціал» та визначено основні характеристики розуміння її сутності. Окреслено наявні підходи до формування потенціалу будь-якої природи. Представлено перелік основних характеристик потенціалу екологічної культури.

Ключові слова: *суспільний розвиток, екологічні цінності, сталість, зміна, поширення екологічної культури.*

The article describes in detail the essence and significance of the potential of ecological culture in the context of social development. It is distinguished that ecological culture is an indicator of the constant development of relations between society and nature, and the quality of life of people today directly depends on the harmony of relations with the environment. The importance of understanding maintaining the balance of human life, which forms an environmentally oriented value system, is emphasized. It is noted that such a system has its potential. The necessity of a more thorough study of the potential of ecological culture as a specific indicator of social development is proved. It is established that: ecological culture is an important component of the European environmental policy in various spheres of life; standards of the corporate culture of developed countries contain elements of ecological culture; ecological culture is a fundamental component in the current regulatory documents concerning national environmental policy is absent. It is noted about certain practical manifestations of the development of ecological culture and the absence of a core for the formation of strong ties in the process of spreading ecological culture. It is found that the trend of environmental irresponsibility continues to hinder the development of ecological culture. The concept of "social development" is studied, and it is established that culture is a phenomenon of public life. It is argued that culture is not only an integral component of the development of society but also acts as its Special Representative, which can demonstrate positive dynamics in the conditions of using the existing potential. Approaches to understanding the definition of "potential" are described and the main characteristics of understanding its essence are determined. The existing approaches to the formation of the potential of any nature are outlined. A list of the main characteristics of the potential of ecological culture is presented.

Key words: *social development, environmental values, sustainability, change, dissemination of ecological culture.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Провідним напрямом розвитку суспільства сьогодні науковці визнають прогресивний розвиток як сталу тенденцію вдосконалення однієї (декількох) сфер життєдіяльності суспільства, яка описується науковим поняттям «суспільний розвиток». У такого розвитку існують різні напрями, однак екологічна культура посідає гідне місце серед них та є індикатором сталості розвитку відносин суспільства та природи. Якість життя людей сьогодні безпосередньо залежить від гармонії відносин із навколишнім середовищем. З огляду на екологізацію сучасної культури людина повинна зрозуміти власну творчу роль у підтримці рівноваги життєдіяльності, що формує екологоцентричну систему цінностей (нову парадигму світогляду) [1]. Така система має власний потенціал, для ідентифікації сутності та складових елементів якого, виникає потреба дослідити наявні підходи до визначення дефініції «потенціал екологічної культури» у сучасному науковому полі.

На сьогодні однією з провідних тем управлінських наук є проблема суспільного розвитку, продуктом якого є культура. Серед видів культури особливе місце посідає екологічна культура, оскільки саме вона є специфічним показником розвитку сучасного суспільства.

Тісний взаємозв'язок між екологічною, соціальною та економічною складовими детально розглядається в контексті сталого розвитку.

Дослідженню широкого кола теоретичних питань та практичних аспектів формування, розвитку та поширення потенціалу соціально-економічних систем присвячені праці багатьох закордонних і вітчизняних учених, таких як: Л. Абалкін, О. Алимов, І. Должанський, В. Микитенко, Р. Симіонов та інші. Однак у переважній більшості їхніх робіт досліджені питання формування та використання потенціалу економічних систем. Головні питання культурного потенціалу при формуванні суспільного розвитку окреслюють В. Стьопін (виділив культуру як сукупність надбіологічних програм людської життєдіяльності), П. Штомпка (розглядає соціальні зміни як культурну травму та визначає їхні межі), А. Данилов (досліджує перехідні процеси в суспільстві загалом і культурні зокрема) та інші. Шляхи усунення деградаційних процесів у сфері екологічної культури розробляють В. Крисаченко (концептуальні засади розвитку екології та культури), Л. Курняк (процес формування екологічної культури), М. Кисельов (екологічна свідомість у контексті екологічної культури), О. Салтовський (соціальна екологія), М. Тарасенко (питання відповідальності людини перед природою) та інші. Отже, проблемам екологічної культури присвячено чималий науковий доробок, проте питання формування, накопичення та використання потенціалу екологічної культури, що здатні сприяти змінам у ставленні людей до природи, широко не досліджуються.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Наголошуючи на безсумнівній цінності і значущості проведених досліджень, зауважимо, що в сучасних умовах зміни вектора становлення до культурного розвитку в екологічній сфері необхідно більш ґрунтовно дослідити потенціал екологічної культури як специфічного показника суспільного розвитку.

Мета статті: обґрунтування сутнісних характеристик та значення потенціалу екологічної культури в контексті суспільного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Процес погіршення екологічної ситуації в нашій державі продовжує негативно впливати на здоров'я людей, що привертає увагу науковців різних галузей знань. Питання формування екологічної культури та її впливу на суспільний розвиток зачіпають і науку публічного управління. В. Крисаченко [2] екологічну культуру визначає як одну з форм культури, здатність людини відчувати живе буття світу, пристосовувати його до себе, взаємоузгоджувати власні потреби й устрій навколишнього середовища.

Екологічна культура є важливою складовою європейської екологічної політики та стосується різних сфер життєдіяльності. Так, стандарти корпоративної культури підприємств та організацій розвинутих країн містять елементи екологічної культури, тобто стосуються ставлення до природи. Не лише науковці чи практики, а й кожен відповідальний громадянин розуміє, що негативний стан природи в Україні є наслідком порушень та недбалості через незадовільний рівень розвитку екологічної культури. Екологічна культура як фундаментальна складова в чинних нормативно-правових документах, що стосуються національної екологічної політики, відсутня. Хоча в Україні наявна позитивна практика діяльності культурно-екологічних та еколого-культурних центрів (прояв розвитку екологічної культури), що сприяє утворенню екокультурного ланцюга за умови їх підтримки як органами державної влади та місцевого самоврядування, так і бізнес-структурами та громадськістю, однак ядро формування міцних зв'язків у процесі поширення екологічної культури та її проникнення у соціум досі не створене. Таким чином, можна стверджувати про існування потенціалу екологічної культури, який не використовується. Водночас тенденція екологічного безкультур'я та безвідповідальності продовжують стримувати розвиток потенціалу екологічної культури.

Особливістю нинішнього етапу суспільного розвитку вважають міграцію не тільки робочої сили, а й інтелекту. Під інтелектом науковці розуміють здатність людини до системного, концептуального мислення. Якщо у країні створено належні умови для його концентрації і реалізації – починають формуватися екологічно чисті виробництва, рівноправні суспільні відносини, розробляються нанотехнології, стратегії високоінтелектуального майбутнього. За умови дефіциту інтелекту підвищується ймовірність «брудного» виробництва, погіршення екологічних та соціальних показників [3]. Отже, можемо засвідчити важливість цього елементу потенціалу екологічної культури. Зазначимо і про потужні дослідження складових потенціалу екологічної культури у філософських, педагогічних, психологічних науках, що пояснюється мультидисциплінарністю самої екологічної культури. Однак не будемо детально зупинятись на кожній складовій окремо, лише зауважимо, що в сукупності вони здатні зрушити з місця болючі екологічні питання сьогодення.

У загальному розумінні розвиток є процесом спрямованих та закономірних змін матеріальних та ідеальних об'єктів. За тлумачним словником це процес, у результаті якого від-

бувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого [4]. Стосовно суспільства розвиток є сталою тенденцією поліпшення, вдосконалення однієї чи декількох сфер суспільного життя, що характеризується поняттям «суспільний розвиток». Суспільний розвиток у соціальній філософії: 1) безперервний процес істотних, необхідних і незворотних суспільних змін, які мають визначатися внутрішніми законами розвитку історичного процесу; 2) у звичайному розумінні – сукупність суспільних змін. Аналіз універсальних зв'язків, що виражені в законах і категоріях діалектики, засвідчує, що розвиток загалом і суспільний розвиток зокрема не можна вважати синонімами дефініції «зміна», оскільки він є більш складним, ніж зміна (сукупність змін). Зазначимо те, що культура виступає явищем суспільного життя, а культурна трансформація в умовах формування демократичної держави вважається важливим фактором впливу. Тож, культура не лише є невіддільною складовою розвитку суспільства, а також виступає її особливим виразникам, що здатен демонструвати позитивну динаміку за умов використання наявного потенціалу.

Термін «потенціал», як припускають науковці, походить з: 1) французької мови (*potentiel*), що використовується у значенні «можливий; той, що може бути»; 2) латинської мови (*potentia*) та означає приховану можливість чи необхідну силу для досягнення цілей [5]. Однак загальна управлінська теорія та теорія публічного управління трактують сутність та значення терміна «потенціал» неоднозначно. Наприклад, в українському тлумачному словнику потенціал визначається як: «приховані здібності, сили для якої-небудь діяльності, що можуть використовуватись для забезпечення матеріальних потреб цієї діяльності» [6]. Водночас відповідно до Великої радянської енциклопедії (традиційний підхід) потенціал є засобом, запасами, джерелами, які є в наявності і які можуть бути мобілізовані, приведені в дію, використані для досягнення мети, здійснення плану, вирішення завдання; можливостями окремої особи, суспільства, держави в певній області [7].

Відповідно до вищенаведеного щодо змістовності дефініції «потенціал» можна наголосити, що сутність цієї категорії розкривається через такі характеристики: 1) потенціал – динамічна категорія, що виявляється в процесі використання; 2) сутність та зміст досліджуваного поняття полягає в інтеграції її поточних, імовірних і майбутніх можливостей системи управління щодо трансформації вхідних ресурсів у блага для задоволення суспільних потреб та інтересів; 3) використання потенціалу повинно супроводжуватися його зростанням (розвитком, поширенням); 4) процеси використання та розвитку потенціалу є взаємодоповнюючими та безперервними; 5) наявність ресурсів не гарантує корисності для забезпечення суспільного розвитку, оскільки не кожен ресурс можна розглядати як потенціал; 6) складовими потенціалу є не лише реальні, а й приховані (потенційні) резерви та можливості.

Аналіз науково-теоретичної літератури свідчіть, що в сучасній науці сформовано три ключові підходи (ресурсний, цільовий, функціональний) до формування потенціалу будь-якої природи. За ресурсного підходу потенціал розглядають як здатність соціально-економічної системи мобілізувати та використати потрібну комбінацію ресурсів для досягнення поставлених цілей шляхом безперервного розвитку наявних ресурсів та створення нових як відповідь на швидкі зміни. Цільовий підхід визначає потенціал як здатність комплексу ресурсів соціально-економічної системи створювати можливості задля виконання поставлених перед нею цілей чи завдань. Прихильники функціонального підходу стверджують, що потенціал є системою матеріальних та трудових факторів, що впливають на формування структури ресурсів потенціалу. Водночас відокремлено потенціал (без визначення мети його застосування) не здатен існувати, оскільки в такому випадку не має рації його формування та використовувати [8].

Варто звернути увагу на те, що питання потенціалу екологічної культури тривалий час розглядалися спрощено – як різні напрями певних можливостей. Однак сьогодні перед людством постало важливе завдання – навчитися поєднувати зміни в соціальній, духовній, науково-технічній та інших сферах життєдіяльності таким чином, щоб між ними не руйнувалася гармонія взаємодії, а бездумне підкорення природи не підвело людей до краю безодні [9]. Так, гармонізація суспільних відносин в екологічній сфері здатна закласти стійкий фундамент розвитку екологічної культури за рахунок використання наявного потенціалу.

Варто наголосити, що екокультурний розвиток у суспільстві можливий лише за умови наявності морального, гуманістичного підґрунтя. У цьому контексті можна не погодитися з Кантом, який зазначав, що як засоби для досягнення цілей можна використати все, крім людини. Такий підхід є антропоцентричним, що не відображає сучасні реалії суспільного розвитку.

Безперечно, різні погляди науковців, специфічні трактування категорій «культура», «екологічна культура», «розвиток» та «потенціал» не суперечать один одному, доповнюють та уточнюють один одного та дозволяють констатувати:

- потенціал екологічної культури не можна розглядати як статичне чи формалізоване явище. Такий потенціал має ієрархію структурних елементів (та є наслідком їх взаємодії), які можуть утворювати специфічні зв'язки між собою, що проявляються як інші види потенціалу;
- потенціал екологічної культури характеризується рівнем, мірою перетворення в певний результат (поширення екологічної культури, розвиток суспільства) та масштабами в певному часовому інтервалі;
- перетворення потенційного в реальне визначається кількістю причин та умов об'єктивного й суб'єктивного характеру, а також величиною накопичених можливостей;
- потенціал екологічної культури не просто складається з ресурсів, резервів і можливостей. Така сукупність має бути поєднана певним чином для досягнення цілей;
- потенціал екологічної культури не лише сприяє переходу одного стану системи в інший, а й передбачає утворення нових якісних характеристик;
- в основі використання потенціалу екологічної культури лежить його поширення в суспільстві, що має супроводжуватись зростанням потенціалу.

Отже, наведений перелік ключових характеристик потенціалу екологічної культури дозволяє усвідомити його важливість не лише в контексті сталого розвитку, а й у площині культурного розвитку нашої країни.

Висновки. На основі проведеного аналізу понять «культура», «екологічна культура», «потенціал», «розвиток», «суспільний розвиток» у контексті важливості для сучасної управлінської практики можна справедливо наголосити, що формування потенціалу екологічної культури є багаторівневим процесом, що утворюється в різних сферах життєдіяльності суспільства. Розвиток екологічної культури в суспільстві має бути спрямований на створення найкращих умов для подальшого існування людства та кожної людини окремо. Потенціал екологічної культури має певні специфічні характеристики серед яких: ієрархічна будова, поширеність, ступінь перетворення, необхідність взаємодії всіх елементів тощо. Подальші дослідження авторки будуть спрямовані на визначення елементарних складових потенціалу екологічної культури.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Рідей Н.М., Кучеренко Ю.А. Індикатор сталості розвитку взаємин суспільства і природи – екологічна культура. *Таврійський науковий вісник.* Херсон: Грінь Д.С., 2015. №91. С. 180-200.
2. Крисаченко В.С. Екологічна культура: навч. посіб. Екологічна культура: теорія і практика : навч. посіб. Міжнар. фонд «Відродження». Київ: Заповіт, 1996. 352 с.
3. Саєнко Т.В. Екологічний потенціал вищої освіти, зокрема вищої технічної школи. *Вісник Національного авіаційного університету.* 2017. №11. URL: https://jrnl.nau.edu.ua/index.php/VisnikPP/article/view/12566
4. Словник української мови: в 11 томах. Том 8. 1977. С. 631
5. Колодяжна І. В. Впровадження інноваційного маркетингу на підприємствах малого бізнесу. *Тогівля і ринок України: Тематичний зб. наук. праць.* Вип. 16, Т. 11 / Голов. Ред. О. О. Шубін. Донецьк: ДонДУЕТ, 2004. С. 219-226.
6. Російсько-український словник наукової термінології: Суспільні науки. К.: Вид-во Наукова думка, 1999. 600 с.
7. Большая Советская энциклопедия. М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1975. Т. 20. С. 428.
8. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. 776.с.
9. Макоцьоба М.В. Прогрес у контексті міждисциплінарних досліджень та його бачення з позицій концепції людського розвитку. Вісник Чернігівського державного технологічного університету: Серія «Економічні наук». 2012. URL: https://economic-vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcls&id=582

ОЦІНКА СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

ASSESSMENT OF CURRENT TRENDS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PREVENTING AND COMBATING ILLEGAL MIGRATION

УДК 351.82
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-31

Крутік Ю.В.
здобувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністурвання
Державний університет «Житомирська політехніка»

Столяр Ю.А.
здобувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністурвання
Державний університет «Житомирська політехніка»

Світові процеси за останні десятиліття набули специфічних форм реалізації. Розвиток сучасної цивілізації безпосередньо пов'язаний із посиленням глобалізаційних процесів. Так, процеси глобалізації, євроінтеграції та дестабілізації мирної ситуації в Україні й системи спокою на геополітичному рівні стали новітніми викликами, в тому числі перед державною міграційною політикою. Міграційні процеси набули не тільки масового характеру, але й неконтрольованих форм.
Підтверджено, що міграція є явищем широко аналізованим і детермінованим та найчастіше представлене як стала зміна місця проживання у відповідних географічних межах, хоча такі зміни невід'ємно пов'язані із зміною суспільного статусу – відокремленням мігруючої особи від родини, звичного середовища, а на вищому рівні – відокремлення від етнічної групи, народу, що в широкому сенсі пов'язане із зміною звичних соціальних стосунків.
Виокремлено міжнародну міграцію, яка за останніх два десятиліття набула неконтрольованих форм, посиливши взаємозалежність між окремими державами, наддержавними утвореннями, транснаціональними корпораціями, міжнародним організаціями, що вплинуло на докорінні зміни на геополітичному рівні та послабило вплив дієвих, до того часу, безпекових механізмів – що є результатом зростання та інтенсифікації економічної, політичної та соціально-культурної взаємозалежності між окремими державами. Зараз у світі нараховується більше 150 млн. мігрантів, яких найбільше переселилося та мешкає у Європі – понад 56 млн. осіб. До того ж. від початку 90-их років XX ст. рівень офіційної імміграції там знизився, але чисельність іноземного населення практично не зменшилась, що пояснюється високим процентом нелегальних іммігрантів, а також біженців та вимушених переселенців в загальному міграційному потоці, на реєстрацію, розміщення та допомогу яким європейські держави витрачають величезні кошти. Якщо у 1990 р. в світі нараховувалось близько 3,5 млн. біженців, то на початку XXI ст. їх число збільшилося в десять разів. Визначено, що міграційні процеси є надзвичайно динамічні та різноманітні, тому існує у науковій літературі багато класифікацій та видових моделей щодо розвитку міграції.
Ключові слова: *міграція; державне управління; нелегальна міграція; тенденції державного управління; протидія нелегальній міграції.*

Global processes in recent decades have acquired specific forms of implementation. The development of modern civilization is directly related to the intensification of globalization. Thus, the processes of globalization, European integration and destabilization of the peace situation in Ukraine and the system of peace at the geopolitical level have become the latest challenges, including the state migration policy. Migration processes have acquired not only mass character, but also uncontrolled forms.
It is confirmed that migration is a phenomenon widely analyzed and determined and most often presented as a constant change of residence within the relevant geographical boundaries, although such changes are inextricably linked to changes in social status - separation of migrants from family, habitual environment, and at the highest level. - separation from the ethnic group, the people, which in a broad sense is associated with a change in the usual social relations.
Highlights international migration, which over the past two decades has taken uncontrolled forms, increasing interdependence between individual states, supranational entities, transnational corporations, international organizations, which has influenced radical changes at the geopolitical level and weakened the impact of effective security mechanisms. as a result of growth and intensification of economic, political and socio-cultural interdependence between individual states. There are now more than 150 million migrants in the world, most of whom have moved and live in Europe - more than 56 million. Besides. from the early 90's of the twentieth century. The level of official immigration there has decreased, but the number of foreigners has not decreased, due to the high percentage of illegal immigrants, refugees and internally displaced persons in the overall migration flow, for registration, accommodation and assistance of which European countries spend huge sums. If in 1990 there were about 3.5 million refugees in the world, at the beginning of the XXI century. their number increased tenfold. It is determined that migration processes are extremely dynamic and diverse, so there are many classifications and species models in the scientific literature on the development of migration.
Key words: *migration; governance; illegal migration; public administration trends; combating illegal migration.*

Постановка проблеми. У результаті вимушених міграцій у XX столітті своє місце проживання втратило близько 100 млн осіб у світі, в тому числі у Європі число мігрантів становило 50 млн. осіб. У першому десятиріччі XXI ст., відповідно до даних ООН, число мігрантів сягнуло у світі близько 200 млн. осіб (а це удвічі більше, ніж було у 1980 р.). Масовість міграційних процесів призводить до деструктивних наслідків – негативно впливає на шлюбність і народжуваність, а це відображається на відтворенні населення країни в цілому, а також її трудового потенціалу. Тому необхідними є вироблення і реалізація оптимальних механіз-

мів державного регулювання у сфері міграції сучасної України та актуальні наукові дослідження щодо даної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням міграційних проблем і, зокрема, міграційної політики в Україні, займається ряд науковців, серед яких: Т.А. Драгунова, Е.М. Лібанова, О.А. Малиновська, С.І. Пирожков, І.М. Прибиткова, М.Д. Романюк, С.Б. Чехович, М.О. Шульга та ін. Вагомий внесок у розвиток теоретико-прикладних досліджень міграції населення та проблем, пов'язаних з її регулюванням, здійснили такі українські вчені, як О. Власюк, С. Вовканич, П. Гайдуцький, Е. Лібанова, Ю. Макогон, О. Малиновська, С. Пирожков, О. Позняк, І. Прибиткова, М. Романюк, У. Садова, Л. Семів, О. Хомра, С. Чехович, К. Шиманська, М. Шульга та інші. Значний науковий доробок у розвитку теоретико-методологічних засад формування і впровадження механізмів державного регулювання розробили вчені: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Т. Василевська, Л. Гаєвська, І. Грицяк, Н. Грицяк, І. Дегтярьова, О. Петроє, О. Пухкал, О. Суходоля, Г. Рябцев, С. Хаджирадєва та ін. Особливої ваги є дослідження вчених Л. Ільченко-Сюйви, В. Тертички, Ю. Римаренка, Ю. Сурміна щодо розробки підходів та функціонування механізмів державного регулювання міграційних процесів, а також оцінки їх ефективності.

Мета статті. Проаналізувати основні тенденції державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції.

Виклад основного матеріалу. Міграція є явищем широко аналізованим і детермінованим та найчастіше представлене як стала зміна місця проживання у відповідних географічних межах, хоча такі зміни невід'ємно пов'язані із зміною суспільного статусу – відокремленням мігруючої особи від родини, звичного середовища, а на вищому рівні – відокремлення від етнічної групи, народу, що в широкому сенсі пов'язане із зміною звичних соціальних стосунків.

Загалом, міжнародна міграція включає поняття «іміграції» та «еміграції», проте для більш загального аналізу використовується термін «міграція». У сучасній науці немає єдиного підходу щодо трактування поняття «міграції». Термін «міґрація» походить від латинського слова «migration», що означає, у найпростішому розумінні, переміщення, переселення населення на континенті, державі та регіоні. У соціологічному словнику міґрація визначається як «географічний рух індивідів або груп індивідів, тобто мобільність людей у вужчому або ширшому географічному просторі» [7, с. 224]. Очевидним є факт, що міграція пов'язана із глобальною експансією людства, виключаючи непридатні території через несприятливі природньо-кліматичні умови чи нестачу природних ресурсів.

У той самий час, переважна більшість дослідників ширше тлумачить поняття міграції. Зокрема, С. Каслз виокремлює внутрішню і міжнародну міґрацію, називаючи міґрацію «перетином кордону політичної чи адміністративної одиниці», а «внутрішньою міґрацією – рух з одного ареалу (провінції, округу чи муніципалітету) в інший в межах однієї країни, а міжнародною – перетин кордонів, які відділяють одну з близько 200 існуючих у світі держав від іншої»[3, с. 27-28]. А український вчений Хомра А. визначає міграцію, як «територіальні переміщення населення, пов'язані зі зміною місця проживання» [10, с. 7].

Романюк А. виділяє офіційну та нелеґальну форми міграції, називаючи офіційною міграцією, «…коли людина змінює місце свого постійного проживання, включаючи і переїзд на постійне проживання за кордон, на підставі офіційного дозволу сторони, яка приймає», а нелеґальною міґрацією, «…коли такого дозволу немає» [9, с. 21-22].

Особливу увагу науковці приділяють міжнародній міграції, яка за останніх два десятиліття набула неконтрольованих форм, посиливши взаємозалежність між окремими державами, наддержавними утвореннями, транснаціональними корпораціями, міжнародним організаціями, що вплинуло на докорінні зміни на геополітичному рівні та послабило вплив дієвих до того часу безпекових механізмів. А це є результатом зростання та інтенсифікації економічної, політичної та соціально-культурної взаємозалежності між окремими державами.

У зв'язку із зростанням міграцій та викликів ними спровокованих, ще у 1951 році була створена Міжнародна організація з міграції., яка включає 173 країни-члени і ще 8 країн мають статус спостерігачів. Україна є членом МОМ. Діяльність даної організації сконцентрована на головних напрямках – міграції та розвитку, регулюванні міграційних процесів і вимушених міграцій. Оскільки з 1992 року МОМ має статус спостерігача в ООН, а Секретаріати МОМ і ООН тісно співпрацюють на основі підписаної угоди від 1996 року. Відповідно до офіційного визначення поняття «міграції» МОМ та Словника міграцій (Glossary on Migration) [8] позначає рух осіб у межах даної держави або рух пов'язаний із перетином міждержавних кордонів. А міграційними рухами є пересування людства, які обіймають різноманітні переселення осіб, незалежно від їх тривалості, розвитку і причин [8].

Міжнародні процеси пов'язані із набуттям різних статусів особами: біженці, переселенці, економічні мігранти, а також особи, котрі переміщаються із різних причин, в тому числі, для об'єднання родин. Тому «міжнародні міграції» позначають рух населення, котрий заснований на тому, що полишають рідну державу чи місце сталого проживання, з метою переселення на постійне місце проживання в іншій державі, що безумовно пов'язано із перетином міжнародних кордонів. Як підреслюється на рівні МОМ, на міжнародному рівні досі немає єдиного трактування поняття «мігранта», адже зазвичай цей термін трактується, як добровільне рішення особи, яка має власну вигоду, без врахування зовнішніх примусових чинників. Таким чином, характеризується статус осіб і членів родин, які переселяються до іншої держави чи регіону, маючи на меті змінити і покращити матеріальні чи соціальні умови життя, а також отримати кращі перспективи на майбутнє. Разом з тим, МОМ визнає дефініцію запропоновану ООН, відповідно до якої «мігрант» позначає особу, котра проживала в іншій державі більше, ніж один рік, незалежно від причин, добровільності та легальності проживання.

Глобалізаційний підхід щодо аналізу міжнародної міграції використовують Малиновська О.А. та Івахнюк І.В. Зокрема, Малиновська О. зазначає, що «в умовах глобалізації світової економіки міжнародні міграції досягли безпрецедентних масштабів. Вони належать до найбільш вагомих факторів розвитку людства, спричиняючи кардинальні економічні, політичні й соціальні зміни» [5, с. 5]. А на думку І.В. Івахнюк, «міграція об'єктивно перетворилася в структурний елемент глобальної економіки, доповнивши притаманну глобалізації взаємозалежність держав новою формою взаємозалежності – міграційною» [5, с. 39].

Дослідниця Ольшевська І.П. використовує факторно-ресурсний підхід до трактування міжнародної міграції, називаючи її рухом людських ресурсів як фактору суспільного виробництва в умовах становлення інформаційного суспільства [2].

Виокремлює трудову міжнародну міграцію, як соціально-економічне явище у глобалізованому світі, А.Біт, який доводить, що «економісти пояснюють людські рішення, такі, як міграція, використовуючи концепцію максимізації корисності, яка передбачає, що кінцевою метою всіх людських істот є максимізувати свою особисту корисність або відчуття щастя. У разі міграції, наприклад, потенційні мігранти розглядають, як міграція вплине на їх доходи, дружні відносини, стосунки з членами сім'ї, а також інші фактори, які впливають на їх щастя» [6, с. 167].

Разом з тим, науковець Шиманська К.В. трактує міграцію не лише як демографічне явище, адже «вона призводить до низки соціально-економічних явищ, зокрема, у сфері пенсійного забезпечення, фінансовій сфері, впливає на зміни у кількісних та якісних показниках робочої сили у регіонах та Україні в цілому, а також призводить до появи тіньового сектору економіки та критичного загострення соціальних проблем» [4, с. 166].

Також Шиманська К.В. акцентує увагу на такому негативному наслідку міжнародної міграції, як «відтік мізків», зазначаючи, «що багато вітчизняних фахівців працюють у сфері ауторсінгу послуг, зокрема міжнародного (переважно бухгалтерські, фінансово-аналітичні послуги, роботи у сфері інформаційно-комп'ютерних технологій, програмування, дизайну тощо). І хоча перевагою зовнішньої трудової міграції для України є інтеграція вітчизняного ринку праці у європейський, проте посилити конкурентну спроможність української робочої сили можна лише за правильної освітньої політики та політики зайнятості» [4, с. 167].

На сучасному етапі спостерігається тенденція не до зниження чи навіть стабілізації масштабів міграційних процесів, а лише до пришвидшення та стрімкого їх зростання у світі, оскільки розширюються зв'язки та інтеграція між країнами. Найбільшим у світі за обсягами міграції вважається коридор Мексика – США, обсяги якого перевищують 10 млн. осіб кожного року. Також від початку XXI століття функціонують міграційні коридори, такі як: Туреччина – Німеччина, Алжир – Франція, Афганістан – Україна (виник, внаслідок жорсткої ісламістської політики талібів, які прийшли до влади у 2021 р.). А коридор Східно-азійські країни – Білорусь, який виник наприкінці 2021 року як один із підступних способів шантажу зі сторони Білорусі та РФ проти країн ЄС та прийом «гібридної війни» проти України.

Зараз у світі нараховується більше 150 млн. мігрантів, яких найбільше переселилося та мешкає у Європі – понад 56 млн. осіб. До того ж, від початку 90-их років XX ст. рівень офіційної імміграції там знизився, але чисельність іноземного населення практично не зменшилась, що пояснюється високим процентом нелегальних імігрантів, а також біженців та вимушених переселенців в загальному міграційному потоці, на реєстрацію, розміщення та допомогу яким європейські держави витрачають величезні кошти. Якщо у 1990 р. в світі

нараховувалось близько 3,5 млн. біженців, то на початку XXI ст. їх число збільшилося в десять разів.

Найчастіше міграції спричинені комплексом причин, де ключовою чи «інцидентною» може бути одна з них (табл. 1.2).

Міграції визначаються об'єктивними та суб'єктивними факторами. Фактори, які сприяють чи провокуюють міграції, є найрізноманітніші, серед яких дослідники найчастіше визначають:

1) екологічні (природні) – ті, які виникають через кліматичні зміни чи через нищівну діяльність людини, техногенні проблеми;

2) суспільно-господарські – пов'язані із прагненням людства до покращення побутово-соціальних умов і / чи збільшення джерел прибутків;

3) релігійні – пов'язані з світоглядним вибором або з переслідуваннями чере віросповідання особи (можна віднести тимчасові переселення у сакральні місця);

4) суспільно-політичні – пов'язані із війнами, політичними переслідуваннями, етнічними конфліктами, національно-етнічними «чистками» чи депортаціями;

5) суспільно-культурні – пов'язані із задоволенням, туризмом, прагненням до ширшого пізнання світу та нових культур і традицій.

У другому-третьому десятиліттях XXI століття спостерігається міграційна тенденція пов'язана із специфічним світоглядно-звичаєвим контекстом у високорозвинених державах, який проявляється як стабільно-гедоністичний стиль життя – бажання пізнати світ у частих і тривалих подорожах. Також існує міграційний рух, пов'язаний із екзистенційним пошуком – пошуком сенсу життя, світоглядних орієнтирів на субкультурному чи контркультурному рівні, добровільною ізоляцією від суспільного життя у природне середовище. Найчастіше ідейна конверсія є маргінального характеру, оскільки найбільшою мірою є задоволенням гедоністичного характеру.

Масові міграції призводять як до позитивних, так і негативних наслідків для держав, з яких виїзджають і, до яких переселяються, не лише на демографічному рівні (відобража-

Таблиця 1.2

Класифікація основних причин міграції

ПРИЧИНИ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ
Політичні: незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України; потенційна можливість втручання у внутрішні справи України в прикордонних районах з боку інших держав; наявність сепаратистських тенденцій в окремих прикордонних районах; відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби зі злочинністю, особливо її організованими формами та тероризмом; політичне переслідування, конфлікт або війна.
Економічні: низький рівень заробітку та життя суспільства; суперечності між існуючим виробництвом та потребами населення; невирішеність проблеми ресурсної, фінансової і технологічної залежності національної економіки від інших країн; неконтрольований відплив за межі України матеріальних і фінансових ресурсів; розкрадання національних багатств на державному кордоні України та у виключній (морській) економічні зоні, активізація контрабандної діяльності, неконтрольоване вивезення капіталу і стратегічно важливих сировинних ресурсів і товарів; транскордонні аварії, катастрофи і стихійні лиха; можливість поширення з суміжних держав епідемій (епізоотій), небезпечних хвороб людей і тварин.
Психологічні: суб'єктивний фактор, тобто дефекти свідомості визначаються головним компонентом у комплексі причин та умов правопорушень, а іноді її єдиною причиною; особа, яка вирішила здійснити переміщення незаконним шляхом, робить дуже рішучий крок у житті; нелегал усвідомлює, що на неї чекають великі труднощі й негаразди, але спокуса кращого життя, вирішення багатьох життєвих проблем змушують її не замислюватися над своїми діями, які є грубим порушенням законодавства тієї країни, до якої вони потрапляють незаконним шляхом.
Соціологічні: стать, вік, професія, рівень освіти, національність правопорушника; пора року; ціни на найбільш споживчі товари; саме суспільство, у якому зростає правопорушник; неоднорідність і мінливість нормативно-ціннісної системи суспільства; соціальна нерівність суспільства; соціальна оцінка дії, яку суспільство визначає як протиправну; низький рівень життя та соціальної захищеності значних верств населення, наявність у прикордонних районах великої кількості громадян працездатного віку, не зайнятих у суспільно корисній діяльності, які є потенційною базою пособництва в протиправній діяльності на кордоні.
Правові: недосконала нормативно-правова база, що регулює питання режиму державного кордону, не лише внутрішня, а й зовнішня; правовий нігілізм громадян, що прямують через державний кордон України; неконтрольовані міграційні процеси в Україні; нелегальне прибуття в Україну з метою службового відвідування, навчання, туризму та подальшого переправлення в країни Західної Європи.
Військові: потенційна можливість посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність; нарощування поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося; воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх країнах; створення і функціонування незаконних збройних формувань як в Україні, так і в суміжних державах.

Джерело: складено автором, з використанням джерела [1, с. 39-40]

ються на процесах і соціальній структурі), але також на економічному, соціальному і культурному рівнях [7].

Для держав, з яких переселяються, до негативних демографічних наслідків можна віднести: відплив населення у найбільш продуктивному віці; втрата освіченого кваліфікованого населення («відплив мізків»); демографічне старіння народів і зниження народжуваності й природного приросту; втрата робочої сили; поглиблення економічної нерівності; дезінтеграція у родинних зв'язках; проблеми реінтеграції реемігрантів; розширення міграційного ланцюга на рівні багатьох поколінь. Але є й позитивні зрушення, а саме: зниження рівня безробіття, збільшення робочих місць, підвищення грошового трансферу, зміни в структурі працевлаштування; підвищення рівня заможності у родинах емігрантів; запозичення нових цінностей та прогресивних форм життя.

Держави, до яких переселяються, мають такі позитивні наслідки: збільшення населення у найбільш продуктивному віці у демографічному та економічному значенні (демографічне омолодження, підвищення народжуваності, природний приріст); набуття кваліфікованих та професійних кадрів; наплив дешевої робочої сили, зростання виробництва, забезпечення нових робочих місць. Проте є й негативні наслідки – відтік грошей; зростання соціальних виплат і допомоги; поглиблення розбіжностей на грунті расовому і національному; утворення анклавів, колоній та гетто; проблеми пов'язані із адаптацією, стабілізацією та інтеграцією мігрантів; конфліктна напруга на тлі расово-етнічної різноманітності; поширення стереотипів у середовищі різних груп мігрантів; зріст соціальної нерівності (гірші умови праці, нижчі заробітки, нижчі життєві стандарти мігрантів, у порівнянні із місцевим населенням); культурні конфлікти.

На соціально-економічному рівні нелегальні мігранти, які готові працювати на будь-яких умовах, призводять до деструкції у таких сферах, як:

- порушується баланс соціальних гарантій, які існують у розвинених країнах;
- підвищуються фінансові витрати на прикордонний контроль;
- виникає необхідність для створення таборів для біженців;
- вимагаються додаткові витрати на соціальні та медичні послуги, на утримання під вартою, на депортацію.

Невпинне збільшення нелегальних мігрантів є викликом міжнародній безпеці. Загрози безпеці, які можуть бути як реальними, так і потенційними, виникають на різноманітних рівнях: з одного боку – безпека приймаючої сторони, а з іншого – безпека осіб-мігрантів. При цьому важливими складовими безпеки є:

- особиста чи індивідуальна безпека, фізична безпека в широкому розумінні;
- соціальна безпека, збереження гідного соціального статусу та системи гарантій і благ;
- економічна безпека;
- епідеміологічна (на даний момент, особливу загрозу нелегальна міграція становить у санітарно-епідеміологічному вимірі країни перебування, зважаючи на пандемію COVID-19);
- культурно-психологічна - нелегали, не маючи стабільної зайнятості та бажання повертатись у гірші умови, поповнюють групи «вигнанців суспільства» і стають джерелом злочинності та тероризму.

Висновки. Таким чином, міжнародна нелегальна міграція створює реальні та потенційні загрози фактично будь-якому аспекту безпеки приймаючої сторони, спотворюючи соціальну, демографічну, територіальну структуру, загострюючи конкуренцію на місцевих ринках праці та житла, створює цілі сектори зайнятості, які не мають законодавчого регулювання, викликає соціальну напругу, ріст ксенофобії та екстремізму.

Найнебезпечнішим викликом для розвинених країн, де саме безпека стала однією з найголовніших культурних цінностей, нелегальна міграція все частіше розглядається як один із можливих шляхів розповсюдження міжнародного тероризму, який є реальною загрозою як національній, так і особистій безпеці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Брич В. Шляхи вдосконалення регулювання зовнішньої трудової міграції. Україна: аспекти праці. 2010. № 4. С. 28–30.
2. Драгунова Т. Просторовий аналіз міграційного процесу в м. Києві. Статистика України. 2004. №1. С. 72-79.
3. Каслз С. Глобальные тенденции и проблемы. Международная миграция в начале XXI века: глобальные тенденции и проблем. Международный журнал социальных наук. 2001. № 2. С. 27-42.
4. Малиновська О. Україна і світ: Характер і напрямки еміграцій. Відродження. 1999. № 3. С. 13-17.
5. Малиновська О.А. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам. Аналітична записка. 2014. URL:http://www.ier.com.ua/files//publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf.
6. Олефір В. Протидія нелегальній міграції як форма забезпечення громадського порядку. Право України. 2005. №1. С.82-85.
7. Попкова В.В. Нелегальна міграція і торгівля людьми: співвідношення, причини розвитку і проблеми протидії. Юриспруденція: теорія і практика. 2009. №6. С.18-21.
8. Про іміграцію: Закон України, 7 червня 2001р. Офіц. вісник України. 2001. № 27. С.1-8.
9. Романюк А. Міграційні процеси у Львівській області. Українські варіанти. 1997. № 2. С. 21-25.
10. Хомра А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. К.: Наукова думка, 1979. 148 с.

ОСВІТНІЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

EDUCATIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF REFORMING LAW ENFORCEMENT ACTIVITY

УДК 351.74
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-32

Малишев К.В.
кандидат юридичних наук, асистент кафедри права та правоохоронної діяльності Державного університету «Житомирська політехніка»

Хробуст О.О.
здобувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністурвання Державний університет «Житомирська політехніка»

Сьогодні в суспільстві та правоохоронній системі зокрема, гостро стоїть питання впровадження концепції «Освіта протягом життя». Навчання протягом життя передбачає зростання інвестицій у людей і знання; набуття основних навичок, включаючи цифрову грамотність і розширення можливості для інноваційної, більш гнучкої форми навчання. Мета полягає в тому, щоб забезпечити людей будь-якого віку рівним і відкритим доступом до якісного навчання. Навчання протягом життя охоплює все цілеспрямоване навчання, формальне чи неформальне, з метою розширення знань, поліпшення навичок і компетентності.

Реформування будь-якої сфери суспільного життя, особливо в контексті забезпечення громадського порядку та безпеки соціальних систем, неможливе без трансформації освітньої складової. Особливо гостро дане питання постає в контексті підготовки правоохоронців нової формації. В умовах реформування виникає необхідність трансформації діючого освітнього механізму через зміни в організації освітнього процесу та трансформації змісту підготовки і перепідготовки правоохоронців.

У статті представлена практика зарубіжних країн щодо підготовки правоохоронців, яка в більші мірі стосується підготовки фахівців для поліції. Проте для України вагомою проблемою на сьогодні є підготовка фахівців в закладах вищої освіти. Було представлено підхід до удосконалення освітнього механізму державного управління в сфері реформування правоохоронної діяльності. У дослідженні визначили основні положення, які представляє підхід до удосконалення освітнього механізму державного управління в сфері реформування правоохоронної діяльності. Визначили нові вектори застосування зарубіжного досвіду для профільних закладів вищої освіти, що у підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ України. Проаналізовано сучасні проблеми підготовки у закладах вищої освіти, а також запропоновано для їх вирішення наступні напрями удосконалення державного управління. Запропоновано напрями розвитку освітнього механізму. Завдяки запровадженню виділених напрямів удосконалення освітнього механізму з'являється можливість підвищити результативність реформування правоохоронної системи.

Ключові слова: *державне управління; освітній механізм; підготовка правоохоронців; організація освітнього процесу.*

Today in society and the law enforcement system in particular, the issue of implementing the concept of "Lifelong Learning" is acute. Lifelong learning involves increasing investment in people and knowledge; acquisition of basic skills, including digital literacy and empowerment for innovative, more flexible learning. The goal is to provide people of all ages with equal and open access to quality education. Lifelong learning encompasses all purposeful learning, formal or non-formal, in order to expand knowledge, improve skills and competence.

Reforming any sphere of public life, especially in the context of ensuring public order and security of social systems, is impossible without the transformation of the educational component. This issue is especially acute in the context of training law enforcement officers of the new formation. In the context of reform, there is a need to transform the existing educational mechanism through changes in the organization of the educational process and the transformation of the content of training and retraining of law enforcement officers.

The article presents the practice of foreign countries in training law enforcement officers, which is more related to the training of specialists for the police. However, a significant problem for Ukraine today is the training of specialists in higher education institutions. An approach to improving the educational mechanism of public administration in the field of law enforcement reform was presented. The study identified the main provisions that represent the approach to improving the educational mechanism of public administration in the field of law enforcement reform. New vectors of application of foreign experience for specialized institutions of higher education, which are subordinated to the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, have been identified. The modern problems of training in higher education institutions are analyzed, and the following directions of improvement of public administration are offered for their solution. The directions of development of the educational mechanism are offered. Thanks to the introduction of selected areas for improving the educational mechanism, it is possible to increase the effectiveness of law enforcement reform.

Key words: *public administration; educational mechanism; training of law enforcement officers; organization of the educational process.*

Постановка проблеми. Реформування будь-якої сфери суспільного життя, особливо в контексті забезпечення громадського порядку та безпеки соціальних систем, не можливе без трансформації освітньої складової. Особливо гостро дане питання стоїть в контексті підготовки правоохоронців нової формації, тобто для реформованої правоохоронної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку освітнього механізму державного управління в сфері реформування правоохоронної діяльності було об'єктом дослідження вітчизняних та зарубіжних

вчених, зокрема: В. Авер'янова, М. Ануфрієва, О. Андрійко, С. Алексєєва, Г. Атаманчука, А. Альохіна, О. Бандурки, В. Бесчастного, Д. Бахраха, Л. Білої, К. Бєльського, С. Гусарова, І. Голосніченко, В. Горшеньова, Д. Грицишена, І. Данильєва, Є. Додіна, С. Дубенко, В. Євдокимова, М. Іншина, Д. Калаянова, Р. Калюжного, С. Ківалова, Л. Коваля, В. Коваленко, А. Комзюка, Я. Кондрат'єва, О. Кононова, Ю. Козлова, В. Колпакова, В. Кравця, О. Крупчана, Б. Лазарєва, В. Малиновського, К. Малишева, Н. Матюхіної, В. Морозова, В. Манохіна, Т. Мотренка, Н. Нижника, О. Оболенського, В. Пєткова, В. Плішкіна, В. Посмертного, О. Петришина, В. Попова, О. Рябченко, О. Синявської, Ю. Старілова, С. Студенікіна, І. Совгіра, М. Студенікіна, І. Шопіної, Ю. Шемшученко, Л. Явича, О. Якуби, М. Якимчука, С. Ярмиша, С. Ярового та інших. Зазначенні вченні здійснили вагомий внесок в розвиток системи підготовки та перепідготовки кадрів для правоохоронної системи.

Мета статті. Проаналізувати освітній механізм державного управління в сфері реформування правоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу. «Однією з найбільш характерних рис сучасного суспільства є поглиблення взаємозалежності та взаємодії усіх його суб'єктів з одночасною зміною парадигм, притаманних попереднім етапам розвитку. Передусім це стосується суттєвого розширення поняття «забезпечення безпеки існування людства», що вимагає оновлення цілей виховання й освіти. Сучасна освіта перетворюється на одну із найбільш важливих складових соціально-економічного розвитку, як засіб для вирішення сукупності глобальних проблем, провідною з яких є забезпечення подальшого існування людства. У цьому контексті слід зазначити, що в умовах глобалізації та інтернаціоналізації світових систем саме на освіту покладається виконання однієї із головних функцій – забезпечення миру, свободи, суспільної справедливості і порядку» [2]. Саме в даному напрямку має розвиватися правоохоронна діяльність, що вимагає від системи підготовки та перепідготовки кадрів для правоохоронної системи особливого підходу до змісту та організації освітнього процесу.

Аналізуючи наукову літературу та офіційні документи щодо регулювання процесу підготовки правоохоронців в зарубіжних країнах нами визначено, що в країнах Європи не зважаючи на спільне законодавство Європейського Союзу, відсутні єдині підходи до організації та процесу навчання правоохоронців. В більші мірі це пов'язано історичними та національними особливостями. Вагоме дослідження зарубіжного досвіду підготовки та перепідготовки кадрів для правоохоронної системи були здійснено В.В. Євдокимовим. Зокрема автором було обґрунтовано організаційні та методологічні положення підготовки поліцейський в Німеччині, Хорватії, Естонії, Нідерландах, Австрії, Латвії, Чорногорії та Польщі. На нашу думку досить позитивним при підготовці правоохоронців є досвід Німеччини, Британії та Бельгії. Це країни, яким властиві різні правові моделі й відповідно традиції в організації процесу підготовки та перепідготовки кадрів для правоохоронних систем. Саме тому розглянемо особливості зазначених систем підготовки кадрів на предмет запозичення в Україні.

Великобританія. «Що стосується системи освітніх установ поліції Великобританії, в цілому вона представлена навчальними центрами і єдиним загальнонаціональним центром з підготовки керівних кадрів поліції - Коледжем підготовки кадрів поліції в м. Бремшілле. У цьому коледжі, що входить в Асоціацію європейських поліцейських коледжів - Association of European Police Colleges (AEPS), навчальна програма основних факультетів приведена у відповідність з навчальними програмами більшості англійських університетів, і крім вивчення спеціальних правових дисциплін, включає заняття з загальної історії, соціології, економіки, літератури, англійської та іноземних мов. Для британської моделі професійної підготовки керівних кадрів поліції характерна максимальна її відкритість не тільки для національних загальногромадянських освітніх установ, але і для зовнішніх контактів. Завдяки цьому Коледж керівних кадрів поліції в м. Бремшілле підтримує тісні контакти з рядом англійських і зарубіжних вузів: Оксфордським, Лондонським, Нью-Йоркським університетами, американським коледжем кримінального права імені Дж. Джея, Академією ФБР і ін, обмінюючись з ними навчальними програмами, викладачами та слухачами» [1].

Особливостями навчального процесу щодо підготовки кадрів для правоохоронної системи є наступні:

- зміст навчальних курсів постійно оновлюється під потребу правоохоронної системи держави, зокрема національної поліції;
- при підготовці навчальних курсів особлива увага приділяється проблемам дотримання прав та свобод людини та місця поліцейського в їх дотриманні;
- освітній процес в Коледжі підготовки кадрів поліції в м. Бремшілле організований таким чином, щоб забезпечити максимальну комунікацію між курсантами та студентами;

- н6абільш актуальнішими питаннями, що розглядаються в навчальних курсах є питання корупції, тероризму, наркотиків, організованій злочинності;

- коледж проводить підготовку та перепідготовку правоохоронців для інших країн, зокрема для старших поліцейський та старших детективів;

- важливе значення при підготовці поліцейських приділяється оперативно-розшуковій діяльності.

В контексті зазначеного, вважаємо за необхідно визначити нові вектори застосування британського досвіду для профільних закладів вищої освіти, що у підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ України:

- впровадити демократичні основи підготовки курсантів, зокрема в частинні організації навчального процесу, індивідуального вектору навчання та приділення уваги суспільним дисциплінам;

- збільшити кількість кредитів для англомовних навчальні дисциплін, що стосуються діяльності зарубіжних правоохоронних органів.

Німеччина. Головною інституцію підготовки поліцейських в Німеччині є Вища школа поліції Німеччини в м. Мюнстер. «Це освітня установа, в якій організація навчального процесу структурно змінюється у зв'язку з введенням в 2006 році нової форми професійного навчання, відповідної принципам Болонського процесу. Зміни спричинили не тільки перейменування самого освітнього закладу, але і реорганізацію навчального процесу: навчальні програми придбали модульну структуру (19 модулів за конкретними напрямками діяльності), була введена кредитно-модульна система оцінювання отриманих знань» [1].

Особливостями організації освітнього процесу в даному закладі є наступні:

- особливою формою управління закладом є спеціальний представницький орган – Кураторіум. До складу даного органу входять представники федерації і земель. Метою діяльності Кураторіуму є професійний контроль за освітньою, виховною, науковою, фінансовою та іншими видами діяльності;

- обсяг державного замовлення строго регламентований, адже має відповідати кількості вакантних місць в правоохоронній системі та затверджується міністром внутрішніх справ;

Бельгія. «Професійна підготовка і випробувальний термін у кримінальній поліції Бельгії тривають один рік. Навчання претендентів на посади інспектора (8 місяців) і офіцера (8 місяців) проводяться в «школі кримінології і поліцейських наук». Основний курс підготовки співробітників жандармерії триває один рік. Потім практика (один рік) в одному з оперативних (слідчих) відділів. Далі - після 3-х місяців навчання, заключний іспит. Унтер-офіцери можуть отримати звання офіцера після дворічного курсу навчання, що включає курс підготовки (9 місяців) у школі офіцерів. Зрозуміло, ще більш високі вимоги пред'являються до співробітників, які претендують на посади вищого начальницького складу поліції. Зокрема, офіцери жандармерії, щоб перейти в вищий офіцерський ранг (від майора і вище), протягом шести місяців повинні підготувати індивідуальну роботу за спеціальною темою і захистити її перед комісією. Після отримання даного рангу вони проходять додаткове професійне навчання. А офіцери поліції великих муніципалітетів Бельгії, щоб отримати вищий ранг комісара, повинні на додаток до навчання на вищому рівні відомчої професійної підготовки отримати ступінь з кримінології в університеті (тобто додатково до 3136 годинах поліцейського навчання ще чотири роки потрібно вчитися в університеті). Кінцевою метою професійної підготовки поліцейських - є підготовка кадрів до виконання різних завдань з пристосовуванням до різних вимог поліцейської організації, так само і до тих, заради кого вона існує. Під час проходження навчання основна увага приділяється формуванню професійних якостей і спеціальній правовій компетенції, формуванню моделі поведінки, яка дозволить дотримуватися правової культури під час правоохоронної діяльності» [1].

Існуючий перелік спеціальностей передбачає підготовку фахівців для правоохоронних органів за наступними спеціальностями:

- галузь знань 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону», спеціальності: 251 «Державна безпека»; 252 «Безпека державного кордону»; 256 «Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)»;

- галузь знань 26 «Цивільна безпека», спеціальність 262 «Правоохоронна діяльність».

Так, за даними ЄДЕБО в Україні підготовку фахівців за спеціальність 262 «Правоохоронна діяльність» здійснюють наступні заклади вищої освіти: Академії Державної Пенітенціарної служби; ДВНЗ «Ужгородський національний університет»; Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ; Донецькому державному університеті внутрішніх справ; Державний університет «Житомирська політехніка»; Західноукраїнський національний університет; Львівському державному університеті внутрішніх справ; Одеському державному університеті внутрішніх справ; Національний університет

Таблиця 1

Трансформація системи підготовки правоохоронців в контексті реформування правоохоронної системи

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПІДГОТОВКИ ПРАВООХОРОНЦІВ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ				
Мета – формування кадрового потенціалу правоохоронної системи через підготовку та перепідготовку правоохоронців для правоохоронних органів різних напрямів та сфер діяльності, без прив'язки до підпорядкування				
Завдання системи підготовки та перепідготовки та перепідготовки кадрів				
1. Формування ресурсного забезпечення системи підготовки та перепідготовки правоохоронців (матеріальне, кадрове, фінансове)	2. Формування єдиного всеукраїнського реєстру закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку та перепідготовку правоохоронців	3. Встановлення вимог до освітнього процесу щодо підготовки та перепідготовки правоохоронців в цивільних та галузевих закладах вищої освіти		
4. Трансформація системи фінансування підготовки та перепідготовки правоохоронців	5. Формування механізму постійного підвищення кваліфікації правоохоронців	6. Впровадження принципу «освіта протягом життя» в систему підготовки та перепідготовки правоохоронців		
Принципи функціонування та розвитку системи підготовки та перепідготовки правоохоронців				
Системності	Безперервності	Незалежності	Законності	Демократизму
Варіативності	Аполітичності	Компетентності	Прозорості	Рівності
Суб'єкти системи підготовки та перепідготовки правоохоронців				
Суб'єкти формування та реалізації державної освітньої політики в сфер правоохоронної діяльності	*Суб'єкти, що здійснюють підготовку та перепідготовку правоохоронців*			
Міністерство освіти і науки України – освітня складова	Профільні (відомчі) державні вищі навчальні заклади в підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України			
Міністерство фінансів України – фінансова складова				
Міністерство внутрішніх справ України – організаційна складова	Цивільні заклади вищої освіти			
Правоохоронні органи (поза МВС) – організаційна складова	Тренінгові центри			
Основні стейкхолдери – правоохоронні органи				
Ті, що створенні та функціонують				
Національна поліція України	ОТГ – підготовка муніципальних шерифів	Бюро економічної безпеки		
Державне бюро розслідувань	Національна гвардія	Національне антикорупційне бюро		
Ті, що пропонується створити				
Бюро з протидії злочинам в сфері енергетики	Бюро з протидії виготовленню та розповсюдженню наркотиків	Бюро з протидії тероризму та екстремізму		

2. ПОРЯДОК ФІНАНСУВАННЯ ПРОЦЕСУ ПІДГОТОВКИ ПРАВООХОРОНЦІВ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ		
Профільні заклади вищої освіти (в підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ України)	*Цивільні заклади вищої освіти (в підпорядкуванні Міністерства освіти і науки України)*	*Приватні заклади вищої освіти (ліцензовані Міністерством освіти і науки України)*
- бюджетне фінансування через Міністерство внутрішніх справ України; - кошти фізичних та юридичних осіб;	- бюджетне фінансування через Міністерство освіти і науки України; - кошти юридичних та фізичних осіб; - бюджетне фінансування на основі конкурсного відбору	- кошти юридичних та фізичних осіб; - бюджетне фінансування на основі конкурсного відбору
Напрями трансформації фінансування:	- впровадити механізм конкурсного відбору виконавців державного замовлення на підготовку та перепідготовку кадрів для правоохоронних органів та забезпечити участь цивільних державних закладів вищої освіти;	
	- впровадити механізм можливості правоохоронним органам бути замовником підготовки та перепідготовки кадрів.	
	- фінансування міжнародних стажувань для викладачів в правоохоронних органах та закладах вищої освіти зарубіжних країн	
	- фінансування обміну студентів (курсантів) із зарубіжними закладами вищої освіти	

Продовження табл. 1

3. ОРГАНІЗАЦІЯ НАВЧАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ПРАВООХОРОНЦІВ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ		
Відомчі (профільні) державні заклади вищої освіти	*Цивільні державні заклади вищої освіти*	*Цивільні приватні заклади вищої освіти*
1. Підготовка курсантів	1.1. Створення спеціалізовано факультету (інституту підрозділу); 1.2. Цивільна підготовка кадрів для правоохоронних органів	1. Цивільна підготовка кадрів для правоохоронних органів
2. Затвердження освітньо-професійної програми замовником (Міністерством внутрішніх справ)	2. Обов'язкова участь при формуванні освітньо-професійної програми правоохоронних органів	2. Рекомендується участь представників правоохоронних органів при формуванні освітньо-професійної програми
3. Практична підготовка на базі правоохоронних органів	3. Практична підготовка на базі правоохоронних органів	3. Практична підготовка на базі правоохоронних органів
4. Активізація обміну досвідом із зарубіжними закладами вищої освіти	4. Активізація обміну досвідом із зарубіжними закладами вищої освіти	4. Активізація обміну досвідом із зарубіжними закладами вищої освіти
5. Активізація академічної мобільності курсантів до правоохоронних органів зарубіжних країн	5. Активізація академічної мобільності курсантів до закладів вищої освіти зарубіжних країн	

4. ЗМІСТ ПІДГОТОВКИ ПРАВООХОРОНЦІВ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ			
Напрями підготовки		Освітня програма	Зміст підготовки (особливості)
Шифр	Спеціальність		
Профільні освітні програми			
262	*Правоохоронна діяльність*	Правоохоронна діяльність	Правова підготовка / Стресостійкість
		Криміналістика	Спеціальна підготовка в сфері криміналістичних досліджень та кримінології
		Охорона громадського порядку	Спеціальна фізична та вогнева підготовка
		Приватна детективна практика	Спеціальна детективна підготовка
262	*Правоохоронна діяльність (міждисциплінарні програми)*	Запобігання та протидія економічні злочинності	Підготовка за економічними дисциплінами
		Запобігання та протидія тероризму	Спеціальна психологічна, фізична та вогнева підготовка
		Запобігання та протидія кіберзлочинам	Підготовка з дисциплін в сфері кібербезпеки
		Запобігання та протидія злочинам в сфері енергетики	Спеціальна правова (галузева), економічна та технічна підготовка
		Профайлінг та психологія злочинця	Спеціальна психологічна підготовка
251	*Державна безпека*	Забезпечення внутрішньої безпеки держави	Спеціальна підготовка в сфері криміналістики
256	*Національна безпека*	Особиста та майнова безпека	Спеціальна фізична та вогнева підготовка
Суміжні освітні програми			
081	*Право*	Правове забезпечення правоохоронної діяльності	Спеціальна підготовка щодо правового забезпечення слідчих дій, охорони громадського порядку, управління правоохоронним органом
053	*Психологія*	Профайлінг	Спеціальна підготовка в сфері криміналістики та організації правоохоронної діяльності
125	Кібербезпека	Запобігання та протидія кіберзлочинам	Спеціальна правова підготовка та підготовка в сфері криміналістики
222	*Медицина*	Судово-медична експертиза	Спеціальна підготовка в сфері криміналістики

Продовження табл. 1

5. ПОРЯДОК АКРЕДИТАЦІЇ ОСВІТНІХ ПРОГРАМ ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ «ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ»		
Суб'єкти акредитації	*Додаткові критерії (підкритерії)*	*Додаткові завдання для експертної групи для міждисциплінарних програм*
Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти	1. Оцінка спеціальної фізичної та вогневої підготовки	1. Встановити співвідношення між дисциплінами різних спеціальностей
Міжнародні організації, що здійснюють акредитацію освітніх програм (затвердженні НАЗЯВО)	2. Залучення представників роботодавців до освітнього процесу (не менше 25 % освітнього процесу забезпечують особи, що мають понад 10 років стажу в правоохоронних органах)	2. Встановити порядок оцінки програмних результатів за кожною спеціальністю
		3. Визначити актуальність міждисциплінарної програми

«Запорізька політехніка»; Національній академії внутрішніх справ; Університеті державної фіскальної служби України; Харківському національному університеті внутрішніх справ; Національний університет «Чернігівська політехніка»; Міжнародний гуманітарний університет; ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом»; Університет митної справи та фінансів. Фінансування за вказаними освітніми програми здійснюється лише за кошти юридичних та фізичних осіб;

Аналізуючи сучасні проблеми підготовки у зазначених закладах вищої освіти, пропонуємо для вирішення наступні напрями удосконалення державного управління (табл.1).

Вище представлений підхід до удосконалення освітнього механізму державного управління в сфері реформування правоохоронної діяльності передбачає наступні положення:

1. Вихідними положеннями освітнього механізму є:

- під метою запропоновано розуміти формування кадрового потенціалу правоохоронної системи через підготовку та перепідготовку правоохоронців для правоохоронних органів різних напрямів та сфер діяльності, без прив'язки до підпорядкування. Відповідно до зазначеної мети визначенні завдання освітнього механізму, які визначають напрями реформування правоохоронної системи: формування ресурсного забезпечення системи підготовки та перепідготовки правоохоронців (матеріальне, кадрове, фінансове); формування єдиного всеукраїнського реєстру закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку та перепідготовку правоохоронців; встановлення вимог до освітнього процесу щодо підготовки та перепідготовки правоохоронців в цивільних та галузевих закладах вищої освіти; трансформація системи фінансування підготовки та перепідготовки правоохоронців; формування механізму постійного підвищення кваліфікації правоохоронців; впровадження принципу «освіта протягом життя» в систему підготовки та перепідготовки правоохоронців;

- для ефективної реалізації реформ в правоохоронній діяльності система підготовки та перепідготовки кадрів має відповідати наступним принципам: системності (підготовка та перепідготовка кадрів має відбувати систематично, а кожен новий етап навчання має бути логічним продовження розвитку компетенцій, що були набуті за попередніми видами навчання); безперервності (освіта та підвищення кваліфікації правоохоронців має відбуватися як безперервний процес, що дозволить постійно вдосконалювати компетенцію правоохоронців); незалежності (особа, що здобуває освіту за профільною спеціальністю, або правоохоронець, що підвищує кваліфікацію має бути незалежним щодо форм та змісту, та суб'єкту реалізації освітньої послуги); законності (підготовка правоохоронців має відповідати діючому законодавству та нормам державної політики в сфері освіти та правоохоронної діяльності); демократизму (заклади вищої освіти мають забезпечити індивідуальну траєкторію навчання студентів (курсантів)); варіативності (заклад вищої освіти має забезпечити варіативність вибору навчальних дисциплін); аполітичності (зміст освітньо-професійної програми має бути аполітичним); компетентності (організація та зміст навчального процесу має бути орієнтований на компетентнісний підхід); прозорості (заклад вищої освіти має забезпечити прозорість організації та змісту навчального процесу як для здобувачів так і для стейкхолдерів); рівності (заклад вищої освіти має забезпечити рівний доступ до освітніх послуг);

- суб'єктами системи підготовки та перепідготовки правоохоронців є наступні: 1) суб'єкти формування та реалізації дер-

жавної освітньої політики в сфер правоохоронної діяльності: Міністерство освіти і науки України – освітня складова; Міністерство фінансів України – фінансова складова; Міністерство внутрішніх справ України – організаційна складова; Правоохоронні органи (поза МВС) – організаційна складова; 2) суб'єкти, що здійснюють підготовку та перепідготовку правоохоронців: Профільні (відомчі) державні вищі навчальні заклади в підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України; Цивільні заклади вищої освіти; Тренінгові центри; 3) основні стейкхолдери – правоохоронні органи: створенні та функціонують (Національна поліція України, ОТГ – підготовка муніципальних шерифів, Бюро економічної безпеки, Державне бюро розслідувань, Національна гвардія, Національне антикорупційне бюро); пропонується створити (Бюро з протидії злочинам в сфері енергетики, Бюро з протидії виготовленню та розповсюдженню наркотиків, Бюро з протидії тероризму та екстремізму)

2. Основними напрямками трансформації фінансування процесу підготовки та перепідготовки кадрів для правоохоронної системи є наступні: 1) впровадити механізм конкурсного відбору виконавців державного замовлення на підготовку та перепідготовку кадрів для правоохоронних органів та забезпечити участь цивільних державних закладів вищої освіти; 2) впровадити механізм можливості правоохоронним органам бути замовником підготовки та перепідготовки кадрів; 3) фінансування міжнародних стажувань для викладачів в правоохоронних органах та закладах вищої освіти зарубіжних країн; 4) фінансування обміну студентів (курсантів) із зарубіжними закладами вищої освіти;

3. Для цілей підготовки правоохоронців за різними сферами діяльності, пропонуємо на державному рівні затвердити наступний перелік освітньо-професійних програм: правоохоронна діяльність; криміналістика; охорона громадського порядку; приватна детективна практика. Важливого значення сьогодні набувають міждисциплінарні програми, які пропонуємо затвердити за наступним переліком: запобігання та протидія економічні злочинності (зв'язок із спеціальностями: 071 «Облік і оподаткування», 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»); запобігання та протидія тероризму (зв'язок із спеціальністю 052 «Політологія»); запобігання та протидія кіберзлочинам (зв'язок із спеціальністю 125 «Кібербезпека»); запобігання та протидія злочинам в сфері енергетики (зв'язок із спеціальностями 072 «Фінанси, банківська справа та страхування» та технічними спеціальностями); профайлінг та психологія злочинця (зв'язок із спеціальністю 053 «Психологія»). Міждисциплінарні програми дозволять підготувати фахівців за окремими сферами правоохоронної діяльності.

Висновки. Таким чином, запропоновані напрями розвитку освітнього механізму передбачають напрями удосконалення за наступними складовими: 1. загальні положення підготовки правоохоронців в закладах вищої освіти (визначено мету та завдання, обґрунтовано сукупність принципів та встановлено суб'єктів реалізації механізму); 2. порядок фінансування процесу підготовки правоохоронців в закладах вищої освіти (обґрунтовано необхідність затвердження механізмів конкурсного відбору виконавців державного замовлення; порядку правоохоронним органам виступати замовником підготовки та перепідготовки кадрів; фінансування міжнародних стажувань та обміну здобувачів); 3. організація навчального процесу щодо підготовки правоохоронців в закладах вищої освіти (визначено напрями організації навчального процесу в відомчих, цивільних та приватних закладах вищої освіти); 4. зміст підготовки правоохоронців в закладах вищої освіти (обґрунтовано необхідність заводженні переліку освітніх програм за спеціальністю 262 «Правоохоронна діяльність»); 5. порядок акредитації освітніх програм за спеціальністю «правоохоронна діяльність» (визначено специфічні критерії оцінки якості програми). Запровадження визначених напрямів удосконалення освітнього механізму дозволять підвищити результативність реформ правоохоронної діяльності..

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зарічанський О.А. Використання зарубіжного досвіду у процесі формування правової культури майбутніх правоохоронців. URL: https://virtkafedra.ucoz.ua/el_gurnal/pages/vyp4/vyhovanna/zarichanskij.pdf

2. Проблеми законодавчого закріплення поняття "правоохоронні органи". *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3. С. 139-146.

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 16

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • С. Калабухова

Формат 60х84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 17,80. Ум.-друк. арк. 18,14.
Підписано до друку 27.03.2020. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефони: +38 (0552) 39 95 80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.