ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 17

**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 № 6 від 29.06.2020 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

Костенко Д.М.
ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ З НЕУРЯДОВИМИ АНАЛІТИЧНИМИ ЦЕНТРАМИ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ 9

Кушнір В.О.
АНАЛІЗ ДОСВІДУ ОБОРОННИХ ВІДОМСТВ КАНАДИ ТА США ЩОДО ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ З ПИТАНЬ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У ВІЙСЬКОВИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ 13

Чигринський В.А.
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ КОМПАРАТИВНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО І ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ 18

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Безена І.М.
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ 23

Бєлікова К.Г., Потеряйко С.П.
ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ 30

Бондарчук Н.В.
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ 36

Венгер І.О.
ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РИНКУ ПРАЦІ 41

Доллінер П.Я.
ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ОКРЕМИХ ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН 47

Домбровський К.Г.
ДЕФІНІЦІЯ «УСИНОВЛЕННЯ» ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ 53

Лелеченко А.П.
УТВЕРДЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ІМПЕРАТИВУ У ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЯК ОСНОВИ ДЛЯ ІНІЦІЮВАННЯ ЕКОЛОГО-ОРІЄНТОВАНИХ ІННОВАЦІЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ 58

Лукін С.Ю.
СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ 63

Максимова А.Я.
ГЕНЕЗИС ПАРАДИГМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ ЯК МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ 69

Мойсіяха А.В.
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ СКЛАДНИК МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СОЦІОГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ 73

Прав Ю.Г.
СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В БУДІВНИЦТВІ: ПОБУДОВА КОРПОРАТИВНИХ СТРУКТУР І СТВОРЕННЯ ПАРТНЕРСТВ 80

Риков В.В.
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ГАРАНТІЙ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД 86

Рикова Н.В.
ДЕРЖАВНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГУЛЮВАННЯ КОРПОРАТИВНИХ ВІДНОСИН: КЕЙС ПОЛЬЩІ 91

Romaniuk V.A., Starodubtsev S.O., Lazutskyi A.F.
RESEARCH OF MILITARY ORGANIZATION MANAGEMENT ON DIFFERENT STAGES OF FUNCTIONING 96

Терещенко Д.А.
ОСНОВНІ СКЛАДНИКИ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН ВІДТВОРЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ 101

Харченко Т.О.
ОБҐРУНТУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 107

Хмелюк В.С., Білик О.І., Подольчак Н.Ю.
СИСТЕМА ОСВІТИ В УКРАЇНІ, НАПРЯМИ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ 112

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Бойко О. П.
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПІДГОТОВКИ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ» 116

Овчар Н.П.
ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КАНАДІ 121

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

Брус Т.М.
НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ 126

Копанчук В.О.
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ СУТНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: АКСІОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ 131

Панченко О.А.
ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ ЯК СКЛАДНИК РОЗВИТКУ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН 135

Сокур Н.В., Петровський Я.Л.
СТАНОВЛЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ:
ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ.....140

Фердман Г.П.
ЗАГРОЗИ ТРАНСПОРТНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ ЗА УМОВ
ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....147

РЕЦЕНЗІЇ

Мищак І.М.
РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ ЗУБЧИКА ОЛЕГА АНАТОЛІЙОВИЧА
«ФОРМУВАННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ
В ПЕРСПЕКТИВІ ПОЛІТИЧНОГО ЧАСУ (ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ)»....152

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....154

CONTENTS

SECTION 1
THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kostenko D.M.
INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND NON-GOVERNMENTAL ANALYTICAL CENTERS IN THE PROCESS OF ENSURING NATIONAL SECURITY: FOREIGN EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES..... 9

Kushnir V.O.
EXPERIENCE ANALYSIS OF THE DEFENCE AGENCIES OF CANADA AND THE USA REGARDING TRAINING OF PUBLIC AFFAIRS (PA) PROFESSIONALS IN MILITARY EDUCATIONAL INSTITUTIONS..... 13

Chyhrynskyi V.A.
CONCEPTUAL AND APPLIED ASPECTS OF COMPARATIVE RESEARCH OF FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE ACCORDING TO NATIONAL SECURITY..... 18

SECTION 2
MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT

Bezena I.M.
STATE POLICY IN THE FIELD OF GENERAL SECONDARY EDUCATION AND MECHANISMS OF ITS IMPLEMENTATION: REGIONAL ASPECT..... 23

Bielikova K.H., Poteriaiko S.P.
INFORMATION SUPPORT FOR GOVERNING BODIES' INTERACTION IN AN EMERGENCY..... 30

Bondarchuk N.V.
STATE REGULATION OF INVESTMENT ACTIVITY IN AGRICULTURE..... 36

Venher I.O.
WAYS FOR IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN EMPLOYMENT IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE LABOR MARKET DEVELOPMENT..... 41

Dolliner P.Ya.
EXPERIENCE OF THE STATE ADMINISTRATION BY PROSECUTOR'S OFFICES OF SOME POST-SOVIET COUNTRIES..... 47

Dombrovskyi K.H.
DEFINITION OF «ADOPTION» AND ITS FEATURES..... 53

Lelechenko A.P.
ADOPTION OF THE ENVIRONMENTAL IMPERATIVE IN MANAGEMENT DECISION-MAKING AS A BASIS FOR INITIATING ENVIRONMENTALLY ORIENTED SUSTAINABLE DEVELOPMENT INNOVATIONS..... 58

Lukin S.Yu.
A SYSTEMATIC APPROACH TO PUBLIC PROTOR DEVELOPMENT MANAGEMENT..... 63

Maksymova A.Ya.
GENESIS OF THE PARADIGM OF DEMOCRATIC TRANSIT AS A MECHANISM OF STATE FORMATION OF THE POST-POST-PERIOD PERIOD..... 69

Moisiiakha A.V.
THE INSTITUTIONAL CONSTITUENT OF NATIONAL POLICY MECHANISMS REALIZATION IN THE SOCIO-HUMANITARIAN SPHERE.....73

Prav Yu.H.
STRATEGIC MANAGEMENT OF INVESTMENT ACTIVITIES IN CONSTRUCTION: BUILDING CORPORATE STRUCTURES AND CREATING PARTNERSHIPS.....80

Rykov V.V.
STATE POLICY OF ECONOMIC SECURITY GUARANTEES: FOREIGN EXPERIENCE.....86

Rykova N.V.
STATE PROPERTY AS A TOOL FOR REGULATING CORPORATE RELATIONS: THE CASE OF POLAND.....91

Romaniuk V.A., Starodubtsev S.O., Lazutskyi A.F.
RESEARCH OF MILITARY ORGANIZATION MANAGEMENT ON DIFFERENT STAGES OF FUNCTIONING.....96

Tereshchenko D.A.
THE MAIN COMPONENTS OF THE COMPLEX MECHANISM OF STATE REGULATION OF ECONOMIC RELATIONS REPRODUCTION OF HUMAN CAPITAL.....101

Kharchenko T.O.
JUSTIFICATION OF THE SOCIO-ECONOMIC DIRECTIONS OF RURAL AREAS DEVELOPMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE.....107

Khmeliuk V.S., Bilyk O.I., Podolchak N.Yu.
EDUCATION SYSTEM IN UKRAINE, DIRECTIONS OF ITS REFORM.....112

SECTION 3
PUBLIC SERVICE

Boiko O. P.
ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF TRAINING OF HIGHER EDUCATION ACTIVITIES IN THE SPECIALTY "PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION".....116

Ovchar N.P.
PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CANADA.....121

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

Brus T.M.
PROVISION OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS.....126

Kopanchuk V.O.
THEORETICAL-METHODOLOGICAL RATIONALE OF NATIONAL AND PUBLIC SECURITY: AXIOLOGICAL ASPECT.....131

Panchenko O.A.
STATE INFORMATION SECURITY AS A COMPONENT OF DEVELOPMENT OF PUBLIC RELATIONS.....135

Sokur N.V., Petrovskyi Ya.L.
FORMATION OF LABOR RELATIONS IN UKRAINE:
GLOBALIZATION ASPECTS.....140

Ferdman H.P.
THREATS TO THE TRANSPORT SECURITY OF UKRAINE
IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION:
PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT.....147

REVIEWS

Myshchak I.M.
REVIEW OF THE MONOGRAPH OF ZUBCHYK OLEH ANATOLIIOVYCH
“FORMATION OF STATE COMPETITIVENESS IN PROSPECTS
OF POLITICAL TIME (STATE AND MANAGEMENT ASPECTS) 152

A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES 154

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ З НЕУРЯДОВИМИ АНАЛІТИЧНИМИ ЦЕНТРАМИ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND NON-GOVERNMENTAL ANALYTICAL CENTERS IN THE PROCESS OF ENSURING NATIONAL SECURITY: FOREIGN EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES

УДК 323:351.746.1(477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-1

Костенко Д.М.
аспірантка кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті узагальнено та систематизовано зарубіжний і вітчизняний досвід щодо взаємодії влади з неурядовими аналітичним центрами у процесі забезпечення національної безпеки. Для вирішення завдань дослідження використовувалися методи аналізу і синтезу, системно-ситуаційний та інституціональний підходи.
Обґрунтовується теза, що в умовах динамічного безпекового середовища взаємодія органів державної влади з неурядовими аналітичним центрами у процесі забезпечення національної безпеки є однією з передумов розв'язання проблеми формування мережевої архітектури публічного управління національною безпекою. Остання в кінцевому підсумку має забезпечити подолання інституційних розривів між суміжними інститутами національної безпеки та між інституційними рівнями державного управління національною безпекою.
Доведено, що формами взаємодії влади з неурядовими аналітичними центрами у процесі забезпечення національної безпеки є: 1) інформаційна взаємодія – інформування громадськості про стан національної безпеки та напрямки політики національної безпеки; 2) політична взаємодія – отримання підтримки інститутами громадянського суспільства щодо визначених напрямків та шляхів реалізації політики національної безпеки; 3) інституційна взаємодія – створення спільних інституцій із розробки політики національної безпеки та контролю за її реалізацією; 4) організаційна взаємодія – залучення неурядових аналітичних центрів до процесів розробки та реалізації політики національної безпеки.
Запропоновано трьохрівневу модель формування інституту мережевої архітектури публічного управління національною безпекою: перший рівень – світоглядний, який забезпечує загальне розуміння проблем формування мережевої архітектури публічного управління національною безпекою; другий – процесний, який покликаний забезпечити раціональну розбудову процесу формування мережевої архітектури публічного управління національною безпекою; третій – організаційний, який покликаний забезпечити раціональну організацію діяльності суб'єктів національної безпеки щодо формування мережевої архітектури публічного управління національною безпекою.

Ключові слова: *органи державної влади, інститути громадянського суспільства, публічне управління національною безпекою.*

The article summarizes and systematizes foreign and domestic experience of interaction between government and non-governmental analytical centers in the process of ensuring national security. The methods of analysis and synthesis, system and situational, as well as institutional approaches were used to solve the research problems.
The thesis is substantiated that in the dynamic security environment, the interaction between public authorities and non-governmental analytical centers in the process of ensuring national security is one of the prerequisites for solving the problem of creating the network architecture for public management of national security. The latter should ultimately ensure bridging institutional gaps between related national security institutions and between the institutional levels of national security management.
It is proved that the forms of interaction between the government and non-governmental analytical centers in the process of ensuring national security are: 1) information interaction – informing the public on the state of national security and directions of national security policy; 2) political interaction – obtaining support by civil society institutions in certain areas and ways of implementing national security policy; 3) institutional interaction – creating joint institutions for the development of national security policy and monitoring its implementation; 4) organizational interaction – involvement of non-governmental analytical centers in development and implementation of national security policy.
The three-level model of creating the institute of network architecture for public management of national security is proposed: the first level is worldview that provides general understanding of the problems of creating the network architecture for public management of national security; the second level is process that is designed to ensure rational development of the process of creating the network architecture for public management of national security; the third level is organizational that is designed to ensure the rational organization of activities of national security subjects concerning creating the network architecture for public management of national security.

Key words: *public authorities, civil society institutions, public management of national security.*

Постановка проблеми. Глобальні трансформації сучасності спричиняють значний, а інколи й визначальний вплив на системи організації та управління в різних сферах життєдіяльності суспільства, на зміну ролі «держави» і державності як особливої технології управління.

Ця обставина і визначає **зв'язок загальної проблеми з найбільш важливими науковими та практичними завданнями** дослідження проблем публічного управління національною безпекою іноземних держав і України в умовах глобальних трансформацій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проведений аналіз результатів наукових та аналітичних досліджень [1–17], що пов'язані з вивченням зарубіжного та вітчизняного досвіду забезпечення національної безпеки в умовах глобальних трансформацій, дозволяє констатувати: 1) під впливом інформатизації суспільного життя в останні 30 років з'явилася тенденція тотальної відмови від ієрархічних моделей організації, які побудовані на принципах прямого підпорядкування і монофокусного прийняття рішень; 2) набули широкого поширення мережеві форми організації; 3) все більше значення наддається методам партисипаторного управління; 4) широке розповсюдження отримали методи ситуаційного управління; 5) кардинально змінилися вимоги до систем управління національною безпекою, технологій реагування на загрози національним інтересам, організації взаємодії між суб'єктами забезпечення національної безпеки між собою та інститутами колективної безпеки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний науковий доробок дослідників проблем публічного управління національною безпекою, маємо констатувати, що сьогодні ще обмаль праць, у яких би розглядалися питання наукового обґрунтування механізмів взаємодії влади з неурядовими аналітичним центрами в процесі забезпечення національної безпеки України.

Саме тому **мета** статті полягає в узагальненні та систематизації зарубіжного і вітчизняного досвіду щодо взаємодії влади з неурядовими аналітичним центрами в процесі забезпечення національної безпеки.

Для вирішення завдань дослідження будемо використовувати методи аналізу і синтезу, системно-ситуаційний та інституціональний підходи.

Виклад основного матеріалу. Згідно з Глобальним рейтингом «фабрик думок» за 2018 р. з 8248 аналітичних центрів світу, які увійшли до цього рейтингу 1871 центрів знаходяться у США, 2219 – в Європі, й 39 знаходяться в Україні [1, с. 46].

Найбільш впливовими у США недержавними аналітичними центрами, які взаємодіють із владою в процесі забезпечення національної безпеки, є: 1) Фонд Карнегі за міжнародний мир, який був створений в 1910 р. як неурядова, позапартійна, некомерційна організація. Цей центр проводить дослідження у сфері міжнародних відносин й забезпечує співпрацю між державами та всіляко сприяє активній участі США у світовій політиці; 2) Рада з міжнародних відносин, яка була створена в 1921 р. як позапартійна членська організація. Місія Ради полягає у сприянні більш глибокому розумінню американцями решти світу і генеруванні креативних ідей для зовнішньої політики США; 3) Інститут Брукліна, який був створений у 1927 р. Основними завданнями цього інституту є: забезпечення справедливості американських демократичних процесів, підвищення ефективності дипломатії та якості публічних дискусій; 4) RAND Corporation – це некомерційна організація, яка була створена в 1948 р. Нею була розроблена методологія стратегічного планування, яку впроваджено на всіх рівнях державного управління США; 5) Гудзонський інститут був створений у 1961 р. як неприбуткова, незаангажована організація. Основними завданнями цього інституту є: вивчення проблем публічної політики, методів впливу на масову свідомість, проблем міжнародних відносин і національної безпеки, проблем економіки та прогнозуванням майбутнього; 6) Фонд спадку був заснований у 1973 р. як перша «фабрика думок». Місією Фонду є формування і просування державної політики, яка ґрунтується на принципах вільного підприємництва, дотримання прав і свобод громадян, підтримка сильної національної оборони, збереження традиційних американських цінностей; 7) Інститут КАТО був заснований в 1977 р. як некомерційний фонд. Місією Фонду є вивчення державної політики і популяризація таких принципів властивих США, як обмеження влади уряду, свобода особистості, вільний ринок; 8) Аналітична компанія «Стратфор», яка була створена у 1996 р. Ця компанія спеціалізується на стратегічному управлінні у сфері національної безпеки [2].

Вказані та інші неурядові аналітичні центри взаємодіють з урядом США з таких питань, як: розробка або уточнення концепцій, доктрин, стратегій та інших керівних документів у сфері забезпечення національної безпеки [3]; інформування громадськості про стан національної безпеки та напрямки політики національної безпеки [4, с. 218–220]; розробка дис-

кусійних тем для представників влади і науки; підготовка кадрів для державного апарату; розробка пропозицій для прийняття рішень у сфері національної безпеки [5–7].

Найбільш впливовими у ФРН недержавними аналітичними центрами, які взаємодіють із владою в процесі забезпечення національної безпеки, є: Фонд Фрідріха Еберта (1925 р.), Фонд Конрада Аденауера (1955р.), приватний Центр вивчення Китаю, м. Берлін (2013 р.), футурологічні інститути Німеччини та міжнародні асоціації «Світове товариство футурологів», «Міжнародна організація футурологів» та ін. [8, с. 194; 9; 10, с. 14]. Ці та інші неурядові аналітичні центри взаємодіють з урядом ФРН у процесі забезпечення національної безпеки з таких питань, як: експертно-консультативна діяльність та консалтинг у сфері національної безпеки, інформування громадськості про стан національної безпеки та напрямки політики національної безпеки [9; 11].

Є сенс зауважити, що в Нідерландах для оцінювання ризиків національній безпеці утворена мережа аналітиків, яка включає експертів з урядових та неурядових аналітичних центрів, а у Великій Британії до такої роботи долучається Партнерство з питань захисту від стихійних лих та мережа місцевих форумів стійкості [12, с. 36].

Попередньо підсумуємо: систематизація та узагальнення досвіду США, ФРН, Великої Британії, Нідерландів щодо взаємодія влади з неурядовими аналітичним центрами у процесі забезпечення національної безпеки дозволяє констатувати, що основними формами вказаної взаємодії є: 1) інформаційна взаємодія – інформування громадськості про стан національної безпеки та напрямки політики національної безпеки; 2) політична взаємодія – отримання підтримки інститутами громадянського суспільства щодо визначених напрямків та шляхів реалізації політики національної безпеки; 3) інституційна взаємодія – створення спільних інституцій із розробки політики національної безпеки та контролю за її реалізацією; 4) організаційна взаємодія – залучення неурядових аналітичних центрів до процесів розробки та реалізації політики національної безпеки.

Найбільш впливовими в Україні недержавними аналітичними центрами, які взаємодіють із владою в процесі забезпечення національної безпеки, є: Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова (1994 р.) [13], Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Український незалежний центр політичних досліджень, Міжнародний центр перспективних досліджень, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Інститут проблем законодавства [14, с. 38], Український інститут публічної політики, Асоціація розвитку та безпеки, Академія безпеки відкритого суспільства, Група Стратегічних та Безпекових Студій, Центр воєнної політики та політики безпеки [15, с. 231], Атлантична Рада України, Інститут Євроатлантичного Співробітництва, Інститут Європейської Інтеграції, Товариство зовнішньої політики України, Центр стратегічних досліджень [16, с. 157] та ін.

Проте аналіз результатів наукових та аналітичних досліджень [1; 12; 17] дозволяє зробити висновки про те, що актуальними проблемами взаємодії української влади з недержавними аналітичними центрами у процесі забезпечення національної безпеки залишаються: 1) відсутність єдиних підходів та методик до оцінки загроз національній безпеці, що унеможливлює порівняння результатів вказаних оцінок; 2) недосконалість організаційно-правового механізму взаємодії між владою та недержавними аналітичними центрами; 3) низький рівень довіри до результатів діяльності недержавних аналітичних центрів із боку влади та суспільства, що зумовлено недостатнім рівнем прозорості їхнього фінансування; 4) проблема невизначеності політико-правового статусу рішень дорадчо-консультативних рад, громадських рад при центральних органах виконавчої влади, до складу яких входять неурядові аналітичні центри.

Ситуація, що склалася у сфері взаємодії української влади з недержавними аналітичними центрами в процесі забезпечення національної безпеки, зумовлена інституційними розривами між суміжними інститутами національної безпеки та між інституційними рівнями публічного управління національною безпекою. Для подолання вказаних інституційних розривів доцільно використовувати позитивний досвід іноземних держав, а саме США, ФРН, Великої Британії та Нідерландів щодо організації взаємодії влади з недержавними аналітичними центрами у процесі забезпечення національної безпеки. Зокрема, пропонуємо використовувати концепцію вирощування інститутів, яка була застосована у практиці публічного управління національною безпекою досліджуваних держав із дотриманням принципу компліментарності інститутів національної безпеки.

Для впровадження вказаної концепції у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою пропонуємо використати трьохрівневу модель формування інституту мережевої архітектури публічного управління національною безпекою, яка структурно містить три рівні: перший рівень – світо-

глядний, який забезпечує загальне розуміння проблем формування мережевої архітектури публічного управління національною безпекою; другий – процесний, який покликаний забезпечити раціональну розбудову процесу формування мережевої архітектури публічного управління національною безпекою; третій – організаційний, який покликаний забезпечити раціональну організацію діяльності суб'єктів національної безпеки щодо формування мережевої архітектури публічного управління національною безпекою.

Висновки.

1. Обґрунтовано, що в умовах динамічного безпекового середовища взаємодія органів державної влади з неурядовими аналітичним центрами у процесі забезпечення національної безпеки є однією з передумов розв'язання проблеми формування мережевої архітектури публічного управління національною безпекою. Остання в кінцевому підсумку має забезпечити подолання інституційних розривів між суміжними інститутами національної безпеки та між інституційними рівнями публічного управління національною безпекою.

2. Доведено, що формами взаємодії влади з неурядовими аналітичними центрами у процесі забезпечення національної безпеки таких іноземних держав, як США, ФРН, Велика Британія, Нідерланди, є: інформаційна взаємодія, політична взаємодія, інституційна взаємодія, організаційна взаємодія.

3. Для подолання інституційних розривів взаємодії влади з недержавними аналітичними центрами в процесі забезпечення національної безпеки України пропонуємо використовувати позитивний досвід іноземних держав, як США, ФРН, Великої Британії та Нідерландів у цій специфічній сфері, а саме концепцію вирощування інститутів.

4. Для реалізації вказаної концепції у вітчизняній практиці публічного управління національною безпекою пропонуємо використати трьохрівневу модель формування інституту мережевої архітектури публічного управління національною безпекою, яка структурно містить три рівні: перший рівень – світоглядний, другий – процесний, третій – організаційний.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо в розробці наукової концепції формування мережевої архітектури публічного управління національною безпекою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Валюх А.М., Курілов Є.А. Проблеми аналітичних центрів України та шляхи їх вирішення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 19. С. 45–51.

2. Тиханский А.И. Доктринальное видение национальной безопасности в США и особенности ее стратегического планирования. *Политические исследования*. 2010. № 3. С. 15–22.

3. Кондратьев А. Совершенствование информационно-аналитической деятельности разведывательного сообщества США. *Зарубежное военное обозрение.* 2009. № 12. URL : http://noravank.am/rus/issues/detail.php?ELEMENT_ID=4615 (дата обращения: 29.12.2019 г.).

4. Кузнецов Д.В. Американское общественное мнение и использование военной силы: Период президентсва Дж. Буша-младшего (2001–2009 гг.). Москва : Книжній дом «ЛИБРОКОМ», 2011. 448 с.

5. Семин Н.Л. Разведывательное сообщество и внешняя политика США (2001–2006 гг.). *США. Канада. Экономика – политика – культура*. 2007. № 6. С. 21–34.

6. Баранов В. Проблема раннего распознавания угроз национальной безопасности США. URL : http://lebed.com/2003/art3481.htm (дата обращения: 29.12.2019 г.).

7. Пилипчук В.Г. Будаков М. О., Гірич В. М. Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки): аналіт. доп. Київ : НІСД, 2012. 56 с.

8. Александров О. Особливості інформаційно-аналітичної діяльності в країнах ЄС. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4(49). Ч. 1. С. 191–197. URL : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_49/fail/23.pdf (дата звернення: 21.05.2020).

9. Белозёров В.К. Организация информационно-аналитического обеспечения политики безопасности и обороны ФРГ. URL : http://milpol.ru/mip/belozerov_inf_obesp.doc (дата обращения: 20.01.2014 г.).

10. Горбатенко В.П., Петренко І.І. «Фабрики думок» і розвиток соціальної інженерії. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 4(13). С. 6–13.

11. Сенченко М., Сенченко О., Гастинщиков В. Мозкові центри країн світу. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. 278 с.

12. Національні системи оцінки ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України: аналіт. доповідь ЄС / Резнікова О.О., Войтовський К.Є., Лепіхов А.В. ; за заг. ред. О.О. Резнікової. Київ : НІСД, 2020. URL : https://niss.gov.ua/publikacii/analitichni-dopovidi/nacionalni-sistemi-ocinki-rizikiv-i-zagroz-kraschi-svitovi-praktiki (дата звернення: 04.06.2020).

13. Історія Центру Разумкова. URL : http://razumkov.org.ua/pro-nas/istoriia-tsentru (дата звернення: 12.05.2020).

14. Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи. *Національна безпека і оборона*. 2007. № 6(90). С. 3–42.

15. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України : монографія / Г.П. Ситник, В.І. Абрамов, О.Г. Бортнікова та ін. ; за ред. Г.П. Ситника, В.І. Абрамова. Київ : МАЙСТЕР КНИГ, 2012. 536 с.

16. Федорчук О. Недержавні аналітичні центри як сегмент політичної науки. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2017. Вип. 10. С. 155–159 : Режим доступу: URL : http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/politology/article/download/7365/7367 (дата звернення 13.12.2019 р.).

17. Горєлов Д.М. Використання потенціалу недержавних аналітичних центрів у формуванні політики національної безпеки. URL : http://www.niss.gov.ua/articles/2119/ (дата звернення: 13.12.2019).

АНАЛІЗ ДОСВІДУ ОБОРОННИХ ВІДОМСТВ КАНАДИ ТА США ЩОДО ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ З ПИТАНЬ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У ВІЙСЬКОВИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ

EXPERIENCE ANALYSIS OF THE DEFENCE AGENCIES OF CANADA AND THE USA REGARDING TRAINING OF PUBLIC AFFAIRS (PA) PROFESSIONALS IN MILITARY EDUCATIONAL INSTITUTIONS

УДК 351.86
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-2

Кушнір В.О.
к. наук з держ. упр.,
професор кафедри стратегічних комунікацій
Навчально-науковий центр стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони Національного університету оборони України імені Івана Черняховського
ORCID: 0000-0002-0805-4092

У складних умовах сьогодення однією із проблем, яка потребує розв'язання відповідно до Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України [1], є потреба у належному навчанні співробітників кризових та стратегічних комунікацій та стратегічного планування.
Це завдання виділено як важливе, оскільки фахівці з питань зв'язків із громадськістю системи Міністерства оборони України на різних рівнях управління є головними суб'єктами, на плечі яких лягає виконання вищезгаданих завдань. Саме тому вивчення досвіду країн НАТО щодо підготовки, навчання та відповідного формування кадрового потенціалу фахівців у сфері зв'язків з громадськістю потребує детального дослідження з метою впровадження найкращих практик на вітчизняному рівні.
У статті досліджена система підготовки фахівців з питань зв'язків з громадськістю Збройних сил Канади та США як важливий елемент формування системи стратегічних комунікацій. Визначено, що система підготовки фахівців з питань зв'язків з громадськістю оборонних відомств Канади та США побудована максимально гнучко, є зручною та ефективною для забезпечення кадрового потенціалу на тактичному, оперативному та стратегічному рівнях управління. За фаховими якостями офіцери зі зв'язків з громадськістю завжди мають відповідати викликам часу та обстановки, уміти працювати в різноманітних умовах, як на різних військових базах, у вітчизняних штаб-квартирах, так і під час виконання завдань підрозділів за кордоном.
Визначено перелік посад, які можуть займати відповідно підготовлені цивільні особи, посад, сформованих на правах повної та часткової зайнятості, а також посад служби у резерві. З'ясовано, що на різних рівнях управління забезпечується системне підвищення кваліфікації для фахівців, які призначатимуться на відповідні посади. Також визначено, що у США стратегічні комунікації визначені на державному рівні і трактуються як спрямовані зусилля уряду США на розуміння та залучення ключових аудиторій до створення, посилення чи збереження умов, сприятливих для задоволення інтересів, політики, цілей уряду США, через використання скоординованих програм, планів, повідомлень та продуктів, які синхронізовані з діями всіх владних інструментів.
Ключові слова: *зв'язки з громадськістю, підготовка офіцерів по зв'язках з громадськістю, стратегічні комунікації, кризові ситуації, кар'єрне зростання, повна та часткова зайнятість, резервні сили.*

In today's difficult conditions, one of the problems that needs to be addressed, according to the Concept of Strategic Communications of the Ministry of Defence of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine [1], is the need for proper training for employees in crisis and strategic communications, as well as strategic planning spheres.
This task is highlighted as important, given that public affairs (PA) professionals of the Ministry of Defence of Ukraine at various administration levels are the main actors responsible for the implementation of the abovementioned tasks. That is why the study of the experience of NATO member states regarding training, education and appropriate human resources development of public affairs (PA) professionals requires detailed research in order to implement the best practices at the national level.
The article examines the public affairs (PA) training system of the Armed Forces of Canada and the United States of America, as an important element of development of the strategic communications system. It is determined that the training system for public affair (PA) professionals of the defence agencies of Canada and the USA are developed in a maximum flexible way, that is convenient and effective for providing human resources at the tactical, operational and strategic administration levels. In terms of professionalism, public affairs officers (PAO) must always meet current and relevant challenges, be able to work in a different conditions, both at various military bases, national headquarters, as well as during foreign deployments.
The list was determined which includes assignments that can be held by appropriately trained civilians, full and part time assignments, as well as reserve service assignments. It was determined that various administration levels provide systematic training for professionals who will be appointed to the relevant assignments. It is also determined that strategic communications are defined at the national level in the United States of America and are interpreted as efforts to understand and engage key audiences to create, strengthen, or preserve conditions favourable for the advancement of United States Government interests, policies, and objectives through the use of coordinated programs, plans, themes, messages, and products synchronized with the actions of all instruments of national power.
Key words: *public affairs (PA), public affairs officers (PAO) training, strategic communications, crisis situations, career growth, full and part time employment, reserve forces.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Відповідно до Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України однією з головних проблем, яка потребує вирішення, є належне навчання співробітників кризових та стратегічних комунікацій. Підготовка фахівців з питань зв'язків із громадськістю на різних рівнях управ-

ління потребує вивчення досвіду країн НАТО з підготовки, навчання та відповідного формування кадрового потенціалу для впровадження найкращих практик на вітчизняному рівні [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджували систему підготовки фахівців з питань зв'язків з громадськістю С. Бєлєй, С. Віднянський, С. Гловацька, Д. Кулеба, О. Іваницька, М. Кулінич, О. Максимова, В. Мартинюк, Н. Романюк, О. Розумна, М. Трофименко, Т. Черненко тощо. Однак з урахуванням реалій сьогодення проблематика статті залишається актуальною та потребує подальшого дослідження у цій сфері.

Мета статті. У статті автор ставить за мету дослідити систему підготовки фахівців з питань зв'язків з громадськістю збройних сил Канади та США та нові практики щодо підготовки фахівців зі стратегічних комунікацій, у повноваження яких входять обов'язки із урегулювання кризових ситуацій, і надалі розробити рекомендації щодо можливого впровадження її положень у вітчизняній практиці.

Виклад основного матеріалу. Офіцер зі зв'язків з громадськістю у збройних силах Канади є радником безпосереднього керівника у сфері внутрішніх та зовнішніх комунікацій на тактичному, операційному і стратегічному рівнях, а також головним радником військового керівництва під час проведення локальних або інтернаціональних операцій. Офіцери зі зв'язків з громадськістю навчаються розвивати, виконувати та оцінювати комунікаційні спроможності та підходи в інформуванні громадськості про діяльність армії, ролі армії у суспільстві, презентувати службу та роботу у армійських підрозділах.

Першочерговими та безпосередніми обов'язками офіцера зі зв'язків із громадськістю збройних сил Канади є:

– аналіз та оцінювання взаємовідносин із національними та іноземними (інтернаціональними мас-медіа);

– професійні зусилля з розвитку публічності збройних сил Канади;

– збирання та надання громадськості необхідної зовнішньої інформації щодо діяльності підрозділів збройних сил Канади;

– комунікація з журналістами, громадськістю або окремими представниками громадськості, яких цікавить або яких стосується діяльність збройних сил Канади [2].

За фаховими якостями офіцери зі зв'язків з громадськістю збройних сил Канади завжди мають відповідати викликам часу та обстановки: вміти працювати у різноманітних умовах, на різних військових базах, у вітчизняних штаб-квартирах, за кордоном, а також розгорнути фахову діяльність у будь-якому місці світу для підтримки операцій Канадської армії під час конфліктів, операцій з підтримання миру, а також гуманітарних місій.

Офіцер зі зв'язків з громадськістю набуває кваліфікації таким чином. Після зарахування військовослужбовець починає базову підготовку офіцерів у школі лідерства та рекрутингу збройних сил Канади у м. Сент-Жан-сюр-Рішельє, (провінція Квебек), протягом 12 тижнів. Під час підготовки майбутній офіцер опановує загальну військову підготовку, принципи керівництва та звичаї збройних сил Канади, базові знання щодо поводження зі зброєю, надання першої медичної допомоги. Під час навчання майбутньому офіцерові надають можливість перевірити набуті знання під час практичних навчань, з питань захисту сил, фізичної підготовки, польової підготовки, навігації та керівництва силами. Базова підготовка офіцерів відбувається англійською та французькою мовами, її успішне завершення є необхідною умовою для подальшого навчання. Після завершення базової підготовки офіцерові може бути запропоновано додатково офіційно навчатися другої мови протягом двох-дев'яти місяців, залежно від успішності в її вивченні [4].

Наступним кроком у навчанні офіцерів зі зв'язків із громадськістю є професійна підготовка в центрі навчання по зв'язках із громадськістю Міністерства оборони Канади у м. Гатино, (провінція Квебек). Інтенсивний 6-місячний курс має надати тим, хто навчається, інструменти і знання, необхідних для підтримання діяльності. Цей Курс спрямований на здобуття знань і навичок, необхідних для консультування командування у сфері зв'язків з громадськістю, створення комунікаційних продуктів та інструментів, ведення діалогу із засобами масової інформації, координування медіазаходів, розвитку зв'язків із громадськістю, підтримку операцій у сфері зв'язків з громадськістю, створення аудіовізуальної продукції та проєктів іміджевого напряму. Крім цього, офіцери зі зв'язків з громадськістю мають можливість безкоштовно навчатися без відриву від виробництва з таких питань, як стратегічне управління комунікаціями та розроблення політики у сфері зв'язків з громадськістю, кризових комунікацій під час виникнення непередбачуваних обставин, відносин із зацікавленими сторонами у разі виникнення кризових ситуацій, новітнього медіаменеджменту, менеджменту середньої ланки та розвитку лідерства, операційного інформування та управління, міжнародних операцій. Протягом кар'єрного зростання офі-

церам та працівникам зі зв'язків із громадськістю, які демонструють необхідні здібності та фаховий потенціал, забезпечують підвищення кваліфікації. Курси підвищення кваліфікації відбуваються за напрямами розширеного навчання прессекретарів, сучасних зв'язків з громадськістю, розширеного планування у сфері зв'язків із громадськістю [3].

Варто зазначити, що до формування персоналу у збройних силах Канади підходять гнучко, а саме спеціалісти у сфері зв'язків із громадськістю, менеджери зі зв'язків із мас-медіа, спеціалісти у сфері маркетингу, журналісти, координатори окремих проєктів та заходів можуть залучати цивільних осіб, які пройшли відповідну підготовку.

Оскільки робота офіцера зі зв'язків з громадськістю безпосередньо пов'язана із комунікацією, кандидати повинні досконало знати дві офіційні мови – англійську та французьку, бажано знання третьої мови. Якщо кандидат має вищу освіту в галузі комунікацій, зв'язків із громадськістю, міжнародних відносин або журналістики і керівництво Канадської армії вирішить, що цивільна академічна програма відповідає критеріям запропонованої роботи, його можуть направити навчатися безпосередньо на робочому місці після базового курсу. Попередній досвід роботи у журналістиці або зв'язках із громадськістю є перевагою, але перед будь-яким призначенням обов'язковим є проходження базової підготовки для одержання кваліфікації офіцера [4].

Окремі посади у сфері зв'язків із громадськістю доступні для людей, які бажають працювати із неповною зайнятістю у первинному резерві в окремих місцях Канади. Члени резервних сил зазвичай працюють неповний робочий день і можуть поєднувати цю роботу з цивільною службою або навчанням. Такі працівники не зобов'язані брати участь у військових діях, мають право, за власним бажанням перейти на іншу військову базу або добровільно брати участь у військових місіях на території Канади чи за межами країни.

На правах часткової зайнятості офіцери зі зв'язків із громадськістю мають можливість служити у Королівському флоті Канади, Королівських Військово-Повітряних силах Канади та Сухопутних військах. Їх фахові знання застосовуються для надання комунікаційних рекомендацій на тактичному, оперативному та стратегічному рівнях. Такі фахівці є головними радниками воєнного командування під час військових операцій.

До членів резервних сил під час навчання висувають такі вимоги, що й до офіцерів регулярних сил. Зазвичай вони починають навчання у своєму підрозділі у місці постійної дислокації, де відбувається тестування на відповідність кваліфікації необхідним базовим військовим стандартам. Після базової підготовки офіцерів, підрозділ постійної дислокації ініціює подальшу додаткову підготовку службовця за спеціальними навичками [3].

Члени Резервних Сил зазвичай працюють неповний робочий день у постійному місці дислокації у заплановані розкладом години (ввечері та у вихідні) або на штатних посадах у підрозділах протягом фіксованих термінів. Таким працівникам виплачується 92,8% ставки військовослужбовця регулярних сил і надається пакет пільг, а також передбачають можливість перерахунку пенсійного забезпечення.

У США стратегічні комунікації визначені на державному рівні і трактуються як спрямовані зусилля уряду США на розуміння та залучення ключових аудиторій до створення, посилення чи збереження умов, сприятливих для задоволення інтересів, політики, цілей уряду США, через використання скоординованих програм, планів, повідомлень та продуктів, які синхронізовані з діями всіх владних інструментів.

У Доктрині інформаційної безпеки України саме це тлумачення взято за основу, а термін «стратегічні комунікації» визначено як скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави [2].

У Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України визначено необхідність належного навчання співробітників кризових та стратегічних комунікацій і стратегічного планування. Підготовка фахівців з питань стратегічних комунікацій на різних рівнях управління передбачає вивчення практик країн НАТО щодо підготовки, навчання та відповідного формування кадрового потенціалу фахівців у сфері стратегічних комунікацій для впровадження найкращих методик на вітчизняному рівні [1].

Підготовку фахівців у сфері стратегічних комунікацій ведуть в Оборонній інформаційній школі Міністерства оборони США (DINFOS). Саме ця державна установа задовольняє потребу оборонного відомства у підготовці військових журналістів та спеціалістів зі зв'язків із громадськістю. Військовослужбовців із різних підрозділів збройних сил США, цивільний та інтернаціональний військовий персонал залучаються до проходження тренінгів з питань зв'язків із громадськістю, жур-

налістики, фотожурналістики, навчань у сфері телебачення та радіомовлення, відеомонтажу, створення мультимедійної продукції та інших. За тематикою тренінги розподіляються за напрямами підготовки лідерів та спеціалістів у сфері зв'язків із громадськістю, в процесі яких передбачено викладання вступу у дисципліну зв'язків із громадськістю, курсів журналістики, курсу для фахівців з питань технічної підтримки мас-медіа та інших [5].

Офіцери зі зв'язків із громадськістю навчаються на базі Оборонної інформаційної школи відповідно до окремого Комунікаційного планування (Communication planning). В основу курсу покладено набуття вміння планувати реакції на загрозливі виклики та постійно оновлювати таке планування із виникненням нових загроз.

На початку процесу планування акцент робиться на умінні оцінювати саму проблему: ступінь привернення уваги громадськості до події, актуальність або латентність проблеми. Крім цього, у рамках планування напрацьовують вміння визначати цільову аудиторію та визначати її специфіку: географічні, демографічні, політичні, економічні особливості, життєвий уклад, стиль та звичаї. Під час планування застосовують стратегічні і тактичні дії та методи. Під стратегічними розуміють дотримання загальної концепції, а під тактичними – методи, які використовуються під час імплементації стратегії. Під час тренінгів також визначають комунікаційну тактику: високої активності – із залученням постів у соціальних медіа, виголошенням промов, розсиланням листів, пресрелізів, плануванням зустрічей та медіатурів; середньої активності – вибором одного із найвлучніших напрямів; не інтерактивної – що передбачає створення фільмів, встановлення білбордів, написання листів редакторам видань із пропозиціями взяти участь у заходах, розсилання пресрелізів.

Під час написання планів використовують месседж «Прямуючи до правди» або «Прямо до правди» [5].

У формі спеціального тренінгу також відпрацьовують розроблення комунікаційної стратегії на підтримку певної акції. Слухачі мають створити окремий документ, у якому визначити шляхи інформування внутрішньої та зовнішньої аудиторії про певну ситуацію, методи переконування аудиторії у необхідності підтримки акції та способи привернення уваги публіки до заходів. На стадії імплементації пропонують використовувати техніки впливу, зближення, вчасного коментування, залучення авторитетних спікерів, новизни, ініціювання дискусії. Американські спеціалісти також наголошують, що під час імплементації комунікаційної стратегії також слід враховувати можливі культурні, соціальні, політичні, економічні та вікові бар'єри і стереотипи. Ефективну комунікаційну стратегію з інформування внутрішньої та зовнішньої авдиторії потрібно будувати на основі синхронізації зусиль усіх задіяних підрозділів: заходи мають бути вчасними й актуальними, месседжі – влучними та виразними. Сам термін ефективність має відповідати таким характеристикам, як цікавість, зрозумілість, доречність. В основу самої стратегії мають бути покладені чіткість та виразність поставлених цілей, прозорість, однозначність і чесність як досягнення мети, закладеної у стратегії.

Під час реалізації стратегії недостаньо лише одного командного месседжу – необхідні уточнення, відповіді на питання, переконливі докази та обговорення усіх зауважень і пропозицій [5].

У процесі навчання американські науковці активно використовують прийом побудови «матриці пріоритетів», у якій виклики розподілено за градацією терміновості реакції – високого, середнього чи низького пріоритету, а кризової ситуації – як термінової ситуації в очікуванні, потенційної чи латентної.

Для узагальнення практичних напрацювань фахівці Оборонної інформаційної школи склали посібник-довідник «Установа із практичними порадами для кризового менеджменту», де описано порядок визначення ефективності ведення кризового менеджменту, а також перелічено ключові кроки для врегулювання кризи: ідентифікацію кризи, визначення ступеня актуальності загроз, розвиток стратегії та організацію планування подолання кризи.

На етапі організації планування подолання кризи американські фахівці пропонують аналізувати внутрішні та зовнішні фактори і цілі, джерела виникнення кризи, сканувати проблеми та виокремити межі кризи: середовище висвітлення кризи і способи її роздмухування (у середовищі блогерів, через соціальні мережі, в окремих ЗМІ). На першому етапі врегулювання кризи визначають команду, яка працюватиме над нейтралізацією кризи. Члени команди із урегулювання кризи окреслюють карту кризи, а далі застосовують нові методи і технології для подолання певного типу кризи, пропонують внесення використовують наступні методи: залучення нових методів та технологій для подолання цього типу кризи, опрацьовують та пропонують внесення внутрішньосистемних змін, розробляють нові меседжі для спілкування з авдиторією, у разі потреби переглядають та змінюють старі під-

ходи в комунікації, а також опрацьовують питання залучення нових зацікавлених осіб і фінансових ресурсів для швидкого врегулювання кризової ситуації [5].

У процесі розроблення стратегії подолання кризи американські спеціалісти постійно аналізують поточну ситуацію, а також події, які передували виникненню кризи. Всі критичні факти під час аналізу поточної ситуації обговорюють на спільних брифінгах. У процесі поточного сканування ситуації зважають на специфіку розгортання кризової ситуації, показники уразливості, можливості і загрози. Кожна позиція, на думку американських фахівців, має бути проартикульована між членами команди із врегулювання кризи. Кризовий менеджмент як процес ідентифікації кризи передбачає вдосконалення вмінь врегульовувати кризу від самого її початку до завершення. Це час прийняття швидких виважених рішень, вдосконалення розташування ресурсів, пом'якшення ризиків та використання можливостей.

На думку американських фахівців, немає єдиного правильного шляху подолання кризи, тому кризовий менеджмент є процесом рефлексії компанії на кризу, що формує або вдосконалює загальну культуру і стиль менеджменту. Під час кризи застосовують нові методики з урахуванням специфіки кризи. Попередня підготовка «на папері» допоможе зрозуміти кращі практики та у разі потреби застосувати їх у власній. Під час тренінгів слухачі ознайомлюються із різними типами криз та розробляють плани їх подолання, навчаються фахово аналізувати медіаконтент для визначення щодо досягнутого впливу та розуміння громадськістю результативності врегулювання проблемних питань.

Після завершення тренінгів із питань врегулювання кризових ситуацій застосовують оціночне анкетування учасників. За результатами проведення інтерв'ю зі слухачем щодо вирішення певної кризової ситуації зважають на такі позиції, як загальне враження, яке справляє кандидат своєю промовою на авдиторію, його лідерські та ораторські якості, дотримання заздалегідь передбаченої стратегії та уміння імпровізувати і координованість із позицією керівництва, швидкість, правильність та виваженість надання відповідей на запитання про подію [5].

Висновки. Отже, визначаючи основне про систему підготовки фахівців з питань зв'язків з громадськістю збройних сил Канади та США як важливого елементу формування системи стратегічних комунікацій, зазначимо, що система підготовки фахівців з питань зв'язків з громадськістю збройних сил Канади та США побудована максимально гнучко, є зручною та ефективною для забезпечення кадрового потенціалу підрозділів ЗС Канади на тактичному, оперативному та стратегічному рівнях, де за своїми фаховими якостями, офіцери по зв'язках з громадськістю ЗС Канади завжди мають відповідати викликам часу та обстановки, чий досвід може бути впроваджено на вітчизняному рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України: затв. Наказом Міністерства оборони України від 22.11.17 № 612. URL: http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf.

2. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 25.02.2017 № 47/20176. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/47/2017.

3. Офіційний сайт Збройних Сил Канади. URL: https://forces.ca/en/.

4. Офіційний сайт Міністерства національної оборони Канади https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/contact-us/dnd-media-contact.

5. Defense Information School (DINFOS). URL: https://www.dinfos.dma.mil/.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ КОМПАРАТИВНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО І ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

CONCEPTUAL AND APPLIED ASPECTS OF COMPARATIVE RESEARCH OF FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE ACCORDING TO NATIONAL SECURITY

УДК 35-027.21: 351.86
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-3

Чигринський В.А.
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті розглянуто концептуальні та прикладні аспекти компаративного дослідження зарубіжного і вітчизняного досвіду забезпечення національної безпеки. Показано, що у компаративних дослідженнях зарубіжного досвіду у цій специфічній сфері застосовуються системно-діяльнісний, системно-ситуаційний та інституціональний підходи.
Обґрунтовується теза, що з метою системно-комплексного вивчення досвіду країн-членів НАТО і ЄС та оцінки можливостей щодо його упровадження у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою доцільно використовувати методику компаративного дослідження систем забезпечення національної безпеки, розроблену українськими науковцями.
Доведено, що з метою уникнення ситуації функціональних, структурних, програмних і ментально-культурних деформацій публічного управління у процесі упровадження позитивного досвіду країн-членів НАТО і ЄС у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою необхідно удосконалити методику компаративного дослідження систем забезпечення національної безпеки із використанням основних положень інституціональної теорії.
З метою удосконалення вказаної методики автором запропоновано: 1) визначити перелік соціальних інститутів зовнішнього і внутрішнього середовища національної безпеки та інституціональної матриці забезпечення національної безпеки. Це дозволить більш чітко структурувати чинники, які впливають на формування концептуальних засад забезпечення національної безпеки конкретної держави; 2) до алгоритму компаративного дослідження зарубіжного та вітчизняного досвіду формування і функціювання систем забезпечення національної безпеки включити етап вивчення геоекономічної моделі держави; 3) до переліку ситуаційних змінних, що використовуються для оцінки можливостей запровадження зарубіжного досвіду у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою, додати такі змінні, як: тип управлінської культури та тип системи забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: *публічне управління національною безпекою, євроатлантичні країни, Україна.*

The article considers the conceptual and applied aspects of a comparative studing of foreign and domestic experience according to the national security.
We may see that in comparative researches of foreign experience used several approaches. There are system-activity, system-situational and institutional.
It considers that in order to study experience of EU and NATO countries in the systematically way and to assess their possibilities to use the domestic experience for public management of the national security. The best way is to use the method of comparative studing of national security systems, which was developed by Ukrainian scientists.
It is proved that in order to avoid the situation of functional, structural, programmatic and mental-cultural deformations of public administration in the process of implementing the positive experience of NATO and EU member states domestic practice of public national security management should be improved the methodology of comparative studing according to the national security systems of institutional theory.
In order to improve this methodology, the author proposes: 1) to determine the list of social institutions of the external and internal environment of national security and the institutional matrix of the same one. It will allow to make the structure of the factors that influence the formation of the conceptual framework for national security of a particular state more clear; 2) to include the stage of studying the geoeconomic model of the state in the algorithm of comparative research of foreign and domestic experience of formation and functioning of national security systems;3) to the list of situational variables that are used to assess the possibilities of introducing foreign experience into the domestic practice of public management of national security to add such variables as: the type of management culture and the type of national security system.

Key words: *public management of national security, Euro-Atlantic countries, Ukraine.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах глобалізації інтеграційні процеси справедливо розглядаються як засіб вирішення багатьох актуальних проблем і суперечностей, що постали перед світовим співтовариством. Проголошення керівництвом Української держави курсу на інтеграцію до НАТО і ЄС повністю відповідає не тільки національним інтересам України, а й тенденціям розвитку сучасних міжнародних відносин.

Ця обставина визначає зв'язок загальної проблеми з найбільш важливими науковими та практичними завданнями дослідження проблем теорії та практики адаптації досвіду країн-членів НАТО і ЄС щодо публічного управління національною безпекою для потреб України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведений контент-аналіз наукової літератури [1; 2], дисертаційних досліджень [3; 4], пов'язаних із вивченням досвіду країн-членів

НАТО і ЄС щодо публічного управління національною безпекою й оцінкою можливостей його використання у вітчизняній державно-управлінській практиці забезпечення національної безпеки, дозволяє зробити ряд узагальнень: 1) позитивним є той факт, що вітчизняні науковці приділяють значну увагу питанням, пов'язаним із розробкою теорії та методології компаративних досліджень зарубіжного досвіду державного управління у сфері забезпечення соціальної, демографічної, інформаційної та воєнної безпеки; 2) у компаративних дослідженнях зарубіжного досвіду публічного управління національною безпекою переважно застосовуються системно-діяльнісний, системно-ситуаційний та інституціональний підходи; 3) нині в науці «Публічне управління й адміністрування» обмаль комплексних досліджень із проблематики компаративного аналізу власне концептуальних моделей систем забезпечення національної безпеки.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Недостатній ступінь розробленості проблематики компаративного аналізу концептуальних моделей систем забезпечення національної безпеки не дає змоги всебічно оцінити можливості використання досвіду країн-членів НАТО і ЄС щодо публічного управління національною безпекою в Україні.

Саме тому **мета статті** полягає у розгляді концептуальних і прикладних аспектів компаративного дослідження зарубіжного та вітчиз няного досвіду забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняний дослідник М. Шевченко запропонував методику компаративного дослідження систем забезпечення національної безпеки [5], яка надалі була удосконалена А. Пелихом [3] і Н. Смирновою [4]. Ця методика дає змогу встановити спільні та відмінні риси систем забезпечення національної безпеки досліджуваних держав, а також оцінити можливості використання зарубіжного досвіду для модернізації державного управління національною безпекою України.

У [5, с. 9] завданнями компаративного дослідження систем забезпечення національної безпеки визначено: 1) історичний аналіз передумов формування систем забезпечення національної безпеки досліджуваних держав і взаємозв'язку концепцій безпеки і державного управління за конкретно-історичних умов; 2) виявлення сильних і слабких сторін систем забезпечення національної безпеки досліджуваних держав в умовах динамічного безпекового середовища; 3) з'ясування сильних і слабких сторін партисипаторної взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення національної безпеки за умов різних політичних режимів; 4) прогноз можливих наслідків для національної безпеки конкретної держави у разі її інтеграції до систем колективної безпеки та запозичення нею досвіду іноземних держав загалом або частково.

Одиницями компаративного аналізу систем забезпечення національної безпеки досліджуваних держав визначено: 1) чинники, які впливають на формування концептуальних засад забезпечення національної безпеки, а саме: політичний режим, геополітичний статус і код держави, інтегральну могутність держави, модель державного управління і т. д.; 2) концептуальні засади розбудови та функціонування систем національної безпеки досліджуваних держав, а саме: конституційні засади політики національної безпеки, концептуальні питання забезпечення національної безпеки; 3) структуру, функції, завдання систем забезпечення національної безпеки досліджуваних держав; 4) державні механізми, інструменти та методи забезпечення національної безпеки конкретної держави; 5) вплив нових соціальних структур і міжнародних організацій, глобальної системи та регіональних систем безпеки на державну політику національної безпеки в різних країнах; 6) аспект наступності в державному управлінні національною безпекою, що розуміється як зв'язок нового зі старим, як перенесення окремих аспектів старого в нову якість.

У вказаному переліку одиниць компаративного аналізу систем забезпечення національної безпеки не повною мірою відображено питання впливу систем глобальної та міжнародної безпеки, глобального управління на національні системи державного управління у різних сферах життєдіяльності. Саме тому, на нашу думку, вказаний перелік одиниць компаративного аналізу систем забезпечення національної безпеки може бути доповнений з урахуванням результатів наукових досліджень у рамках теорії інституціональних матриць [2; 6]. Зокрема, ми пропонуємо до цього переліку додати такі одиниці компаративного аналізу, як соціальні інститути, що впливають на формування зовнішнього інституціонального середовища національної безпеки конкретної держави – інститути глобальної та міжнародної безпеки [1, с. 170–222], інститути глобальної політики [7, с. 122–124], інститути національної економіки, політики та культури [6, с. 277]. Варто зазначити, що під поняттям соціального інституту зазвичай розуміють розроблені людьми формальні та

неформальні обмеження, а також чинники примушування, які визначають їхню поведінку. Соціальні інститути можуть бути представлені дворівневою моделлю: на першому рівні соціальний інститут існує як ціннісно-нормативна модель, на другому – як модель поведінки, котра задана політико-ідеологічними нормами та регулюється за допомогою управлінських і політичних організацій.

Також для більш чіткого структурування чинників, що впливають на формування концептуальних засад забезпечення національної безпеки, а також власне вказаних засад, пропонуємо визначити такий перелік соціальних інститутів зовнішнього та внутрішнього середовища національної безпеки. До інститутів зовнішнього інституціонального середовища національної безпеки пропонуємо віднести: інститут права, інститут державного управління, інститут публічного управління, інститут національної безпеки, інститут науки, інститут демократії, інститут військової культури, інститут стратегічної культури. До інститутів внутрішнього інституціонального середовища національної безпеки пропонуємо віднести: інститут права в галузі національної безпеки, інститут державного управління національною безпекою, інститут публічного управління національною безпекою, інститут політики національної безпеки, інститут науки безпекознавства, інститут науки публічного управління, інститути громадянського суспільства, інститут культури національної безпеки, інститут державно-управлінської аналітики.

Інституціональна матриця забезпечення національної безпеки нами представлена як сукупність інститутів, які склалися історично й безпосередньо регулюють діяльність і відносини суб'єктів забезпечення національної безпеки, а саме: інститут безпекової аналітики, інститут прийняття державно-управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки, інститут планування у сфері забезпечення національної безпеки; інститут організаційно-управлінської діяльності у сфері забезпечення національної безпеки, інститути профілактики та протидії загрозам національній безпеці, інститут розвитку системи забезпечення національної безпеки, інститут взаємодії суб'єктів безпеки в системі забезпечення національної безпеки, інститут комунікації в системі забезпечення національної безпеки, інститут партисипаторної взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства з питань забезпечення національної безпеки, інститут взаємодії держави з колективними системами безпеки; інститут контролю стану національної безпеки.

Є сенс зауважити, що історико-компаративний аналіз формування ідей державного управління національною безпекою в досліджуваних державах дозволяє виявити [5, с. 12–13]: 1) культурно-цивілізаційні особливості та спільні риси стратегічної та військової культур, культури безпеки досліджуваних держав; 2) особливості та спільні риси еволюційного розвитку теорій національної безпеки, державного управління, інших соціальних теорій та аналізу проблеми взаємодії зазначених теорій із практикою державного управління національною безпекою в досліджуваних державах; 3) особливості та спільні риси еволюційного розвитку теорій міжнародних відносин (неореалізму, глобалізму, регіоналізму та конструктивізму), підходів до аналізу проблеми взаємодії зазначених теорій із практикою політико-правового конструювання парадигм безпеки в умовах глобалізації та державного управління національною безпекою досліджуваних держав.

Виокремлення соціальних інститутів, що формують зовнішнє та внутрішнє інституціональне середовище національної безпеки, інституціональну матрицю забезпечення національної безпеки, дозволить у процесі історико-компаративного аналізу формування ідей державного управління національною безпекою в досліджуваних державах визначити не лише розриви між однорівневими та різнорівневими інститутами, а і встановити причини вказаних розривів, а також науково обґрунтувати шляхи їх подолання з урахуванням принципу компліментарності функціонування інституціонального середовища та інституціональних матриць.

Запропонований у [5, с. 13–14] алгоритм компаративного дослідження зарубіжного та вітчизняного досвіду формування і функціювання систем забезпечення національної безпеки дозволяє виявити особливості та спільні риси концептуальних підходів до політико-правового проектування і державного конструювання систем національної безпеки та систем забезпечення національної безпеки досліджуваних держав у контексті зміни парадигм цивілізації, міжнародних відносин, війни, безпеки. На нашу думку, з метою формування комплексного уявлення про вплив чинників на формування концептуальних засад забезпечення національної безпеки досліджуваних держав до переліку моделей, які підлягають порівняльному аналізу, а саме геополітичної, воєнно-політичної, соціальної моделі держави, варто додати геоекономічну модель. Адже нині склалася унікальна ситуація, коли геоекономіка владно диктує світу

свої правила. Саме тут визріває нова роль зовнішньої політики держави та військово-силового механізму забезпечення національної безпеки, місце держави у стратегічному світовому балансі сил та інтересів, які дедалі більше переходять від геополітичних до геоекономічних інтересів [3].

Ситуаційний аналіз зарубіжного досвіду забезпечення національної безпеки, запропонований у [5, с. 15], має також враховувати межі впливу тих чи інших соціальних інститутів, які частково або повністю запозичуються із зарубіжного досвіду щодо публічного управління національною безпекою. Зокрема, до переліку ситуаційних змінних, що використовуються для оцінки можливостей запровадження зарубіжного досвіду у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою, пропонуємо додати такі змінні, як: 1) тип управлінської культури (адміністративно-командна, інформаційно-аналітична, соціально орієнтована); 2) тип системи забезпечення національної безпеки (механістичний, адаптивний, креативний тип).

Це, на нашу думку, дозволить уникнути ситуації функціональних, структурних, програмних і ментально-культурних деформацій публічного управління у процесі упровадження позитивного зарубіжного досвіду у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою.

Висновки.

1. З курсу європейської та євроатлантичної інтеграції України для політичної та державно-управлінської еліти випливає нагальна потреба у засвоєнні цінностей, принципів і стандартів забезпечення безпеки, притаманних для об'єднаної Європи, та впровадження їх у практику публічного управління національною безпеки. З метою системно-комплексного вивчення досвіду країн-членів НАТО і ЄС та оцінки можливостей його упровадження у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою пропонуємо використовувати методику компаративного дослідження систем забезпечення національної безпеки. За своїми можливостями ця методика може бути віднесена до науково-методичного апарату системних досліджень державно-управлінських проблем забезпечення національної безпеки, водночас її відкритість і загальний характер дозволяють використовувати її в дослідженнях управлінських проблем у різних сферах національної безпеки.

2. Надзвичайна актуальність оцінки можливостей упровадження у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою позитивного досвіду іноземних держав потребує удосконалення методики компаративного дослідження систем забезпечення національної безпеки із використанням основних положень інституціональної теорії. З метою удосконалення вказаної методики нами запропоновано: 1) визначити перелік соціальних інститутів зовнішнього і внутрішнього середовища національної безпеки та інституціональної матриці забезпечення національної безпеки, що дозволить більш чітко структурувати чинники, які впливають на формування концептуальних засад забезпечення національної безпеки конкретної держави, а також власне вказаних засад; 2) до алгоритму компаративного дослідження зарубіжного та вітчизняного досвіду формування і функціювання систем забезпечення національної безпеки включити етап вивчення геоекономічної моделі держави; 3) до переліку ситуаційних змінних, які використовуються для оцінки можливостей запровадження зарубіжного досвіду у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою, додати такі змінні, як: тип управлінської культури та тип системи забезпечення національної безпеки.

На наше переконання, надані пропозиції дозволять певною мірою уникнути ситуації функціональних, структурних, програмних і ментально-культурних деформацій публічного управління у процесі упровадження позитивного досвіду країн-членів НАТО і ЄС у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у вивченні досвіду країн-членів НАТО і ЄС щодо забезпечення національної безпеки й оцінці можливостей його упровадження у вітчизняну практику публічного управління національною безпекою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грубов В.М. Європейська колективна безпека в умовах глобалізації: ліберальна парадигма : монографія. Київ : Тов. «ФАДА, ЛТД», 2007. 554 с.

2. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України : монографія / Г.П. Ситник, В.І. Абрамов, О.Г. Бортнікова, Д.Я. Кучма, М.М. Шевченко та ін. ; за ред. Г.П. Ситника, В.І. Абрамова. Київ : Майстер книг, 2012. 536 с.

3. Пелих А.О. Воєнно-політичні моделі держав в управлінні національною безпекою євроатлантичних і пострадянських країн : дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / НАДУ. Київ, 2017. 254 с.

4. Смирнова Н.С. Національні системи забезпечення демографічної безпеки європейських держав в умовах глобалізації: компаративний аналіз : дис. … канд. наук держ. упр. : 25.00.01 / НАДУ. Київ, 2016. 238 с.

5. Шевченко М.М. Методологія компаративного аналізу систем забезпечення національної безпеки. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України* / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2015. Вип. 1. С. 5–16.

6. Бортнікова О.Г. Взаємодія релігії і політики: теорія і методологія : монографія. Київ : ПАЛИВОДА А.В., 2017. 338 с.

7. Гелд. Д., Мак-Грю Е. Глобалізація / антиглобалізація / пер. з англ. І. Андрущенко. Київ : К.І.С., 2004. 180 с.

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

STATE POLICY IN THE FIELD OF GENERAL SECONDARY EDUCATION AND MECHANISMS OF ITS IMPLEMENTATION: REGIONAL ASPECT

УДК 347.43
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-4

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

У статті розглянуто сучасні пріоритети державної політики у сфері загальної середньої освіти та механізми її реалізації на регіональному рівні. Основою сучасних змін у системи освіти України постає шкільний зміст освіти і освітнє середовище, які будуть розвивальними і зорієнтованими на особистість та задоволення її освітніх потреб. Ціннісною основою освітнього середовища школи є права і свободи людини, які мають стратегічну державну вагу в розвитку сучасного демократичного суспільства. Державна політика у сфері загальної середньої освіти виписана в концепції «Нова українська школа», яка окреслює якісні зміни в системі освіти на найближчі 12 років реформи поетапно: початкова, базова та профільна середня школа. Державними регуляторами процесів трансформації у шкільній освіти України постають органи державної влади та місцевого самоврядування, а суб'єктами освітньої діяльності постають заклади загальної середньої освіти всіх ступенів та заклади післядипломної педагогічної освіти і методичні установи територій. Факторами необхідності змін у системі шкільної освіти України є: прямий зв'язок освіти з економічним зростанням країни; не всі діти мають рівний доступ до якісної освіти; переорієнтування зі школи накопичення знань – «hard skills» – на школу «м'яких» навичок – «soft skills»; зміна потреби роботодавців у додаткових когнітивних та соціально-емоційних навичках людини-працівника; прогнозування перспективи сучасної людини, успішність якої забезпечується на 15% за рахунок професійних навичок та на 85% – «м'яких» навичок. Актуалізуються концепти «децентралізація» та «ефективне управління», що надаватиме українській школі реальну і відповідальну автономію. Запровадження повної прозорості освітньої діяльності і фінансування закладів освіти, які постають, забезпечують свободу вибору в освіті та запровадження принципу «гроші ходять за дитиною». За результатами дослідження встановлено загальні тенденції та механізми з реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти, які на регіональному рівні реалізуються практично через процеси: організаційної освітньої інфраструктури території; матеріально-технічного забезпечення закладів освіти; кадрового забезпечення освітнього процесу закладів; розвитку демократичних принципів управління автономним закладом освіти; становлення розвиваючого та гнучкого освітнього простору школи тощо.

Ключові слова: *державне управління освіти, регіональна влада, автономія закладу освіти, трансформація змісту, освітнє середовище.*

The article considers the current priorities of state policy in the field of general secondary education and mechanisms for its implementation at the regional level. The basis of modern changes in the education system of Ukraine is the school content of education and the educational environment, which will be improving and focused on the individual and will meet his educational needs. The value basis of the educational environment of the school is human rights and freedoms, which have a strategic state weight in the development of a modern democratic society. The state policy in the field of general secondary education is written in the concept of "New Ukrainian School", that outlines the qualitative changes in the education system for the next 12 years of reform in the following stages: primary, basic and specialized secondary school. The state regulators of transformation processes in school education of Ukraine are the bodies of state power and local self-government, and the subjects of educational activity are represented by institutions of general secondary education of all levels, institutions of postgraduate pedagogical education and methodological institutions of territories. Factors of the need for changes in the school education system of Ukraine are the following: direct connection of education with the economic growth of the country; not all children have equal access to quality education; reorientation from the school of knowledge accumulation – the school of "hard skills", to the school of "soft" skills; changing the needs of employers in additional cognitive and socio-emotional skills of the human worker; forecasting the prospects of a modern man, whose success is ensured by 15% due to professional skills and 85% due to "soft" skills. The concept of decentralization and effective management is being actualized, that will give Ukrainian schools real and responsible autonomy. The introduction of full transparency in educational activities and the funding of emerging educational institutions ensure freedom of choice in education and the introduction of the principle of "money follows the child".
According to the results of the study, general trends and mechanisms for the implementation of state policy in the field of general secondary education, which are put into practice at the regional level through the processes of organizational educational infrastructure of the territory, logistical support of educational institutions, staffing of the educational process of institutions, development of democratic principles of management of an autonomous educational institution, formation of a developing and flexible educational space of the school, etc.

Key words: *state education department, regional government, autonomy of the educational institution, content transformation, educational environment.*

Постановка проблеми. В Україні вже два роки проходить стратегічна реформа шкільної освіти, яка охопила стратегічні зміни державної політики в контексті концепції «Нова українська школа» та пріоритетів з демократизації і децентралізації повноважень, відповідальності й розширення впливу на освітні процеси суспільних інституцій. Основою трансформацій окреслюються прагненнями підвищити якість загальної середньої освіти та нейтралізувати фактори, які її погіршують, такі як: стан фінансування, заробітна плата вчителя, ресурсне забезпечення освітнього середовища школи, система управління освітою, зміст та методи викладання шкільних предметів, стратегія діяльності розвиваючого простору для особистості.

У реформу національного шкільництва було закладено 12-річний термін навчання та поетапних трансформацій, протягом яких буде проведено оновлення всіх сторін освітнього простору середньої освіти. На окреслені змістові процеси мають регуляторні впливи – органи публічної влади від уряду, міністерства, регіональних структур (обласні та місцеві) до закладу шкільної освіти. У ході реалізації реформи шкільництва враховуються суспільні й індивідуальні потреби у системних діях, які враховують досвід провідних країн світу у змісті освіти, пріоритетах педагогіки та публічного управління, гнучкої структури освіти, нової моделі фінансування освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем державної політики у сфері освіти та механізми її реалізації через управлінську діяльність регіональної державної влади, місцевих громад і закладів освіти знаходять своє дослідження у науковому середовищі. З окремих проблем національного та регіонального рівнів здійснюють дослідження науковці: Луговий В., Кононенко О., Лазаренко С., Куйбіда В., Майборода В., Серьогін С., Бородін Є., Сиченко В., Шевченко Н., Романенко К., Юрчук Л., Кононенко О., інші.

Мета статті – здійснити аналіз результатів реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти на регіональному рівні в умовах демократизації і децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Після багаторічних розмов та розроблення проектів реформування шкільної освіти, в 2016 році Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року [1]. Прояви кризових явищ у шкільництві України можна визначити за такими індикаторами ефективності: погіршення якості освіти; збільшення числа молоді, яка здобуває освіту за кордоном; зниження показників у міжнародних дослідженнях конкурентоспроможності, що впливає на економічний розвиток України та її стратегічні перспективи, перекоси у змісті шкільної освіти і формуванні розвиваючого середовища.

Чинним законодавством України окреслено системні реформи, на які буде направлено організаційна діяльність всіх інституцій публічного управління та освітньої системи: перерозподіл управлінських повноважень освітньою системою (таблиця 1); нові Державні стандарти (початкова, базова та основна освіта); педагогіка партнерства в освітньому середовищі; підвищення мотивації та академічної свободи вчителя; реалізація принципів дитиноцентризму та актуальних процесів виховання; нова гнучка структура школи, зміст освіти і освітнє середовище; справедливий розподіл коштів, які будуть сприяти доступності до якісної освіти; створення нових змістових умов для освітнього розвитку особистості. В окреслених концептах можна визначити нові організаційні завдання публічного управління освітньої системи та розширення творчості у педагогічному просторі діяльності, які направлено на розвиток людини і формування життєвих компетентностей сучасної особистості для успішної самореалізації.

На нашу думку, що є заперечною, існують погляди на освітню систему країни, яка має всі аспекти прямої взаємної залежності різних ступенів та рівнів освіти: дошкільної, шкільної, позашкільної, професійної, спеціальної, фахової передвищої, вищої та освіти дорослих. Адже від їх рівня актуальності, змісту та ефективної якості залежать кінцеві результати освіти, а саме: готовність особистості до стійкої конкурентності/успішності у життєвому і професійному просторі, гуманістичного та сталого розвитку суспільства. Відповідно, і державна політика у сфері освіти та механізми управлінсько-освітньої діяльності, які мають направлятися на отримання ефективних результатів реформи освітньої системи та задоволення очікувань суспільства і особистості. Сучасна школа як заклад середньої освіти є ключовими у системі освіти держави.

У 2017 році було розпочато активні трансформації у нормативному освітньому законодавстві України, зроблено стратегічний крок та прийнято нову редакцію Закону України «Про освіту», який є рамковим і визначає стратегії контекстів переформатування галузевих законів за відповідними рівнями освіти. У січні 2020 року зроблено другий крок: затвер-

джено нову редакцію Закону України «Про повну загальну середню освіту», який закріпив державну стратегію із реформи у середній освіті окреслені Концепцією «Нова українська школа». Так було розпочато активну правову регуляторну діяльність від Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України, якими визначаються питання освітньої діяльності закладів загальної середньої освіти.

Законодавець визначив, що основною метою повної загальної середньої освіти є всебічний розвиток, виховання і соціалізація особистості, яка буде здатна до самостійного життя в суспільстві та спроможної до цивілізованої взаємодії з оточуючим світом, має прагнення до самовдосконалення впродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору та самореалізації, індивідуальної відповідальності, трудової діяльності та громадянської активності. Досягнення окреслених концептів мети забезпечується шляхом формування ключових компетентностей, необхідних кожній людині для успішної життєдіяльності: вільне володіння державною мовою; здатність спілкуватися рідною (у разі відмінності від державної) та іноземними мовами; математична компетентність; компетентності у галузі природничих наук, техніки і технологій; інноваційність; екологічна компетентність; інформаційно-комунікаційна компетентність; навчання впродовж життя; громадянські та соціальні компетентності, пов'язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту та здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей; культурна компетентність; підприємливість та фінансова грамотність; інші компетентності, передбачені стандартом освіти [2; 3]. Середня освіта відповідно до Конституції України є обов'язковою і здобувається в інституційних або індивідуальних формах за трьома рівнями: початкова освіта тривалістю чотири роки; базова середня освіта тривалістю п'ять років; профільна середня освіта тривалістю три роки [4]. Здобуття профільної середньої освіти має у двох спрямуваннях: академічний та професійний.

В окреслених контекстах органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) для забезпечення територіальної доступності до послуг закладів освіти у сфері шкільництва, відповідно, створюють і утримують мережу закладів та їх філій на території громади. З метою створення сприятливих умов для особисто-

Таблиця 1

Шляхи і способи розв'язання життєво важливих проблем освітньої системи

№ з/п	Шляхи розв'язання	Способи розв'язання
1	Перегляд змісту загальної середньої освіти	Нові Державні стандарти школи (початкової, базової, профільної школи); особистісно-орієнтоване освітнє середовище; стимулювання здобуттю умінь і навичок для успішної життєвої самореалізації; врахування психофізичні особливості дитини; професійно-орієнтовано середовище школи; формування громадсько активної особистості; спроможної долати життєві ситуації тощо.
2	Нова педагогіка загальної середньої освіти	Розвиток педагогіки партнерства; розвиток співпраці із батьківською громадою; організація самоврядування; застосування цифрових технологій з освітньою метою; розроблення освітнього середовища на індивідуалізацію розвитку; інклюзія і психологічний супровід тощо.
3	Нова система управління загальної середньої освіти	Державно-громадське управління освітньою системою і закладами; запровадження авторських освітніх програм; формування фінансової та академічної автономії закладів освіти; самоврядування закладів освіти; стимулювання професійному розвитку вчителя тощо.
4	Нова структура загальної середньої освіти	Перехід на 12 річну модель навчання; профільна старша школа; допрофесійна підготовка; можливості вступу до закладів вищої освіти; нова модель підвищення кваліфікації педагогів; тощо.
5	Нова модель фінансування загальної середньої освіти	Прозорість розподілу коштів; фінансова автономія закладу; державно-громадське партнерство направлене на співфінансування закладу освіти; принцип «гроші ходять за дитиною» та «гроші ходять за вчителем» з академічного професійного зростання; рівний доступ до фінансування закладу; стимулювання притоку коштів в освіту; тощо.
6	Нове нормативно-правове забезпечення загальної середньої освіти	Прийняття нової законодавчої бази, проведення суцільної ревізії нормативного законодавства, що регулює життєдіяльність закладу освіти; обмеження бюрократичного процесу та звітності в закладах освіти; підвищення відкритості та прозорості діяльності закладу освіти; тощо.

сті у здобутті повної загальної середньої освіти запроваджується профільне навчання, сприятливе освітнє середовище із сучасним і ефективним ресурсним забезпеченням (інформаційним, науково-методичним, матеріально-технічним). Засновники із числа закладів освіти (школа, позашкільний заклад, спортивні та культурні установа) можуть: створювати освітні округи; визначати структуру опорних закладів та філій; організовують підвіз суб'єктів освіти; забезпечують сучасне ресурсне забезпечення освітнього простору тощо.

Новий Закон України «Про повну загальну середню освіту» № 463-IX від 16 січня 2020 року визначає правові, організаційні й економічні засади функціонування та розвитку системи загальної середньої освіти. Редакція закону стала логічним продовженням законодавчого врегулювання реформи системи освіти, який закріпив сучасні правові норми і повноваження, що визначатимуть на найближчі роки нову стратегію та систему координат для функціонування шкільної освіти в громадах регіонів (таблиця 2).

У контекстах децентралізації та демократизації в управлінні освітньою системою пройшли ряд змін, а саме: 1) заклади загальної середньої освіти передано під управління ОМС, ОТГ; 2) для виконання нових повноважень місцевому самоврядуванню передано фінансові ресурси для освітньої сфери території; 3) ОМС для виконання повноважень в освітній сфері

Таблиця 2

Органи державного управління та повноваження у сфері загальної середньої освіти

Орган управління	Повноваження
Кабінет Міністрів України	Забезпечення проведення державної політики у сфері освіти; затвердження стратегії розвитку освіти; розробляє, затверджує і виконує державні цільові програми у сфері освіти; забезпечує рівні умови розвитку закладів освіти всіх форм власності; визначає порядок формування і розподілу освітніх субвенцій між бюджетами; затверджує державні пріоритети у сфері освіти; затверджує перелік посад педагогічних працівників; затверджує ліцензійні умови провадження освітньої діяльності; затверджує індикатори оцінки стану освіти; визначає органи ліцензування у сфері дошкільної та загальної середньої освіти; тощо.
Центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки	Забезпечення формування та реалізує державну політику у сфері освіти; розробляє стратегію розвитку освіти; здійснює нормативно-правове забезпечення функціонування системи освіти в межах повноважень; організовує збір та обробку освітньої статистики, здійснює аналіз та прогнози розвитку освіти; затверджує порядок, види та форми проведення моніторингу якості освіти; забезпечує функціонування Єдиної електронної бази з питань освіти; затверджує стандарти освіти; захист прав і свобод людини; здійснює міжнародне співробітництво в освіті; затверджує порядок визнання документів про освіту; формує пропозиції про обсяги державної субвенції для середньої і професійної освіти; надає методичні рекомендації з освіти; розробляє пропозиції про ліцензійні умови провадження освітньої діяльності; формує та забезпечує функціонування системи сертифікації педагогічних працівників; забезпечує розвиток фізичного виховання в закладах освіти; затверджує порядок інституційного аудиту в закладах освіти; затверджує типові освітні програми тощо.
Державні органи, яким підпорядковані заклади освіти	Беруть участь у реалізації освітньої політики; беруть участь у розробці умов прийому у професійні заклади освіти; розробляють державне фінансування закладів освіти; здійснює аналіз і моніторинг якості освіти; беруть участь у формуванні стандартів освіти; забезпечують заходи дотримання прав і свобод людини; тощо.
Органи місцевого самоврядування	Регіональний рівень: відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти; планують та забезпечують розвиток мережі професійних закладів; засновують заклади освіти; забезпечують здобувачів середньої та професійної освіти гуртожитками; оприлюднюють офіційну звітність про використання коштів; забезпечують рівні умови для розвитку закладів освіти; дотримання прав і свобод людини; тощо. Районні(міські) ОМС та ОТГ: відповідальність за реалізацію державної політики у сфері освіти; забезпечення доступності дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти; планують та забезпечують розвиток мережі закладів освіти; створюють заклади освіти; закріплюють території обслуговування; забезпечують доступність до закладів освіти; забезпечують підвезення до закладів освіти; ведуть облік дітей; оприлюднюють офіційну звітність про кошти; забезпечують рівні умови розвитку закладів освіти; захист прав і свобод людини; тощо.

утворили структурні підрозділи управління освітою громади; 4) ОТГ визначають мережу закладів освіти, освітні округи та опорні заклади і їхні філії; тощо. Технологічною, змістовою і організаційною сторонами процесу управління системи освіти постають: питання розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень; раціональна організація праці апарату управління та закладів освіти громади; самостійна кадрова політика; постановка регіональної мети, шляхів та засобів досягнення ефективних результатів у розвитку освітнього середовища для розвитку особистості; розвиток місцевої ініціативи, педагогічних експериментів, інтернаціоналізації суспільного життя, інтеграції освітньої сфери у стратегії розвитку громади; розвиток механізмів державно-громадського управління освітньою системою; розширення механізмів інформаційного забезпечення, відкритості та прозорості управлінської діяльності і освітньої сфери громади; тощо.

Необхідно відзначити, що ключовим суб'єктом управління та реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти є регіональний та місцевий рівні. Адже саме вони найбільше наближені до закладу освіти та людини, які надають освітню послугу, і особи, яка здобуває загальну середню освіту, та які мають повноваження сприяти всіма сучасними ресурсами в можливостях доступу до якісної освіти. Узагальнюючи питання формування мережі органів управляння освітньою сферою громади, відзначаємо, що всі 71 ОТГ утворили виконавчі структурні підрозділи при виконкомах місцевих рад. Проведено організаційні процедури із реєстрації закладів освіти, засновниками яких є ОТГ, проводяться заходи із покращення ресурсного забезпечення освітнього простору. У Дніпропетровському регіоні здійснюються за активної участі ОМС стратегічні соціальні проекти для нового ресурсного забезпечення закладів освіти, перегляду і осучаснення інфраструктурної мережі та вибудовування нових механізмів фінансового забезпечення освітнього простору, автономії закладу освіти.

Аналіз стану мережі і інфраструктури закладів загальної середньої освіти регіону окреслив ряд системних проблем, за якими має концентруватися стратегічна перспектива діяльності органів управління та менеджменту закладів освіти: 1) мережа, яка перевантажена кількістю закладів освіти і потреба її оптимізації; 2) вибудовування нової моделі освітнього округу та опорного закладу і філії; 3) розвиток комфортного освітнього середовища для розвитку особистості; 4) переформатування змісту шкільної освіти та індивідуальної траєкторії навчання і орієнтування на сталий розвиток життєвих компетентностей особистості; 5) становлення ефективних механізмів автономії закладів освіти; 6) формування нової моделі розвитку і діяльності вчителя, агента змін; 7) становлення нового і демократичного формату освітнього менеджменту; 8) сучасна стратегія розвитку системи освіти тощо.

На нашу думку, новим аспектом у структуруванні системи закладів загальної середньої освіти в ОТГ має окреслюватися питаннями стратегічного і зваженого підходу управлінських інститутів громади в перспективах розвитку мережі закладів шкільної освіти, комплектуванні класів та ресурсного забезпечення освітнього процесу і орієнтація на якість шкільної освіти (таблиця 3) [5].

Одним із найскладніших стратегічних завдань для ОТГ у ході трансформаційного процесу на території є розвиток нових демократичних функції управління освітою. До часу створення нових громад управління освітою в сільських територіях делегувалося районними радами місцевим державним адміністраціям і їх структурним підрозділам – відділи освіти, які є системою державної влади. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері загальної середньої освіти були з другорядними завданнями у забезпеченні окремих питань школи. На відміну від райдержадміністрацій, ОМС є автономними та мають всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою, але

Таблиця 3

Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в галузі освіти: опорні за клади та філії (станом 01.11.2019 р., сайт МОНУ, Дніпропетровська область):

Функціонує опорних шкіл		Кількість філій опорних шкіл		Навчається учнів в опорних школах та їх філіях		Кількість учнів опорних шкіл та їх філій, які навчаються за індивідуальною формою			
						загалом		з них через хворобу	
загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ
46	32	86	59	22783	16636	914	360	220	43

в той же час є серйозним викликом – їх інституційною слабкістю. Відповідно, на сучасному етапі отримання бюджетних преференцій та управлінських повноважень потрібно розуміти, як значну складність у реалізації бюджетних завдань. Адже через розширення відповідальності ОМС за створення ефективного управління системою освіти окреслюється наявністю давніх проблем і кризових ознак освітньої системи: застаріла ресурсна база закладів; застарілий зміст освіти, який не відповідає сучасним запитам життя і людини; проблеми з кадровим забезпеченням освітнього процесу і рівня фінансового забезпечення педагогів; стан і рівень розвитку інфраструктури громади (дороги, транспорт, харчування, наповнення класів, комфортні умови перебування в закладі, суб'єкти господарювання тощо).

З огляду на викладене можна додатково розглянути матеріали, які допоможуть встановити окремі сучасні процеси життєдіяльності освітньої системи регіону. Внутрішня структура закладу освіти визначається реальними механізмами організації освітнього процесу та місією суб'єктів діяльності (таблиця 4). Управлінські впливи на реалізацію окресленого спектру діяльнісних процесів визначаються повноваженнями: педагогічна рада-керівник закладу освіти-орган управління освіти-фінансовий орган-постійна комісія ради-сесія ради. В окресленому концепті актуалізується проблема становлення і розвитку механізмів автономії закладу освіти, в тому числі фінансової, самостійність у формуванні мережі комплект-класів, тарифікаційного навантаження вчителів, організації підвозу до закладу освіти, харчування, ресурсного забезпечення тощо.

В окреслених питаннях функціонування, управління і життєдіяльності освітньої системи є ще певне число проблем та протиріч у чинному законодавстві сфери освіти. Наприклад, на сучасному етапі в ОТГ проходять управлінські процеси з моніторингу і прийняття рішення щодо нової схеми мережі закладів освіти громади, оптимальна схема підвозу учасників освітньої діяльності, оновлення ресурсного забезпечення закладів освіти, особлива увага розбудові початкової школи (реконструкція приміщень, нові меблі, інтермедійне забезпечення, розвиваючі ресурси тощо). В окресленому контексті актуалізується проблема нової освітньої моделі шкільної системи: «гроші ходять за повноваженнями». Наші розвідки показали актуальність і цілісність ефективного розвитку загальної інфраструктури території: стан автошляхів, наявність централізованого/індивідуального водопостачання та альтернативного опалення, активність суб'єктів господарювання і канали надання суспільних послуг тощо.

Механізми державного управління в сфері середньої освіти визначають різні способи розв'язання суперечливих явищ чи аномальних явищ через послідовні і реальні ефективні дії системи/підсистеми, до яких включено основоположні принципи, цільові орієнтири, функціональну діяльність із використанням відповідних форм та методів управління [6, с. 421]. Структурно-функціональний зміст процесів управління проходить через взаємодію суб'єкта і об'єкта, єдність стратегій діяльності і відносин, функціонування певної системи або підсистеми. Ключовими питаннями управління у сфері освіти визначаються метою, засобами впливу в контексті «суб'єкт-об'єкт», зовнішніми і внутрішніми зв'язками/

Таблиця 4

Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в галузі освіти: внутрішня структура закладів освіти (станом 01.11.2019 р., сайт МОНУ, Дніпропетровська область):

Кількість класів з інклюзивним навчанням в опорних школах та їх філіях		Кількість учнів з особливими освітніми потребами, які навчаються в інклюзивних класах опорних шкіл та їх філій		Кількість класів опорних шкіл та їх філій, в яких навчається 10 і менше учнів		Кількість учнів, які організовано довозяться на навчання до опорних шкіл		Кількість шкільних автобусів в опорних школах		Загальна потреба області в шкільних автобусах для опорних шкіл		Кілометрів доріг для підвезення учнів до опорних шкіл в незадовільному стані	
загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ
583	119	745	153	225	134	5789	4305	111	86	47	33	1264,81	888,81

відносинами в системі, наявністю всіх видів ресурсів і аналітичної ясності ситуації, стійкої комунікації, різних технології діяльності тощо. У нашому колі дослідження механізмів управління постали політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові аспекти діяльності у сфері суспільної діяльності на регіональному рівні. Кожна складова освітньої системи володіє внутрішньою або зовнішньою підсистемою управління, що виконує певні функції управління для забезпечення якісного освітнього простору. Таким чином, механізми управління регіонального рівня освіти включають: об'єкти діяльності, процеси взаємовідносин, явища, які визначають процес управління. Практика управлінської діяльності показує наявність певних проблем процесу: адекватність діяльності, механізми розв'язання проблем, ефективність результатів, можливості та переваги, компетентності керівника і механізми керування процесом, проектування та технологія діяльності, врахування ризиків і відповідальність.

Висновки і пропозиції. Таким чином, отримані результати дослідження свідчать, що реформа з демократизації та децентралізації, окреслює актуальність нових механізмів державного управління у сфері загальної середньої освіти і стратегій соціального розвитку регіону/території та активізації позитивних зрушень у окресленій освітній системі. Адже поруч із демократичними механізмами реалізації державної політики у сфері освіти на регіональному рівні, визначилися ряд проблем: 1) усунення дублювання повноважень та прогалин у фінансовому забезпеченні системи освіти: навчальний план (варіативна та інваріативна складова частина), підвезення до закладу освіти, ресурсного забезпечення, умови життєзабезпечення (енергоносії, ремонти, обслуговування, харчування тощо), заробітна плата, тощо; 2) необхідність чіткого розмежування повноважень у сфері загальної середньої та професійної освіти між ОМС всіх рівнів та органами виконавчої влади; 3) необхідно привести у відповідність до нового Закону «Про повну загальну середню освіту» та розмежувати фінансування закладів за рівнями місцевих бюджетів; 5) відкрите питання фінансування підвищення кваліфікації педпрацівників та потребує врегулювання, з якого рівня бюджету буде здійснюватися; 6) посилення якісного і професійного складу апарату державного управління та місцевого самоврядування, який відіграє важливу роль у виконанні функцій і завдань держави; 7) розвиток демократичної моделі державно-громадського управління системою освіти. Відповідно, в ході дослідження окреслено перспективну проблему подальших розвідок у даному напрямку механізмів управління на регіональному рівні, які направлено на антикризові заходи та формування ефективної структури і мережі освітньої сфери регіону/громади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 988-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/988-2016-%D1%80.

2. Про освіту. Закон України. 2017. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19.

3. Про повну загальну середню освіту. Закон України. 2020. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20.

4. Конституція України. 1996. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

5. Опорні школи. Міністерство освіти і науки України. Сайт. URL : https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/oporni-shkoli.

6. Енциклопедичний словник з державного управління / За ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с. URL : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/14ff57eb-06bd-4b2b-8bfb-ead7f286d5dd.pdf.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

INFORMATION SUPPORT FOR GOVERNING BODIES' INTERACTION IN AN EMERGENCY

УДК 351.862.2
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-5

Бєлікова К.Г.
к. техн. наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник наукового відділу
Інститут державного управління у сфері цивільного захисту
Потеряйко С.П.
к. військ. наук, доцент,
начальник наукового відділу
Інститут державного управління у сфері цивільного захисту

У науковій статті висвітлено актуальне питання щодо організації взаємодії між органами управління та підрозділами і її інформаційного забезпечення. Проведено аналіз наукових досліджень, аналітичних матеріалів щодо організації взаємодії та виокремлено недостатньо досліджене питання щодо інформаційного забезпечення спільних дій підрозділів у надзвичайних ситуаціях.

Для дослідження процесу організації управління застосовано системний підхід, згідно з яким систему управління розглянуто як складну систему, що має ієрархічну структуру і являє собою сукупність функціонально взаємопов'язаних між собою органів і пунктів управління, системи зв'язку, автоматизації та інших систем, до яких також віднесено систему інформаційно-аналітичного забезпечення.

Основою взаємодії визначено узгодження дій підрозділів, що залучаються до ліквідації надзвичайної ситуації. Узгодження зусиль усіх сил і засобів здійснюється за завданнями, напрямами, районами, часом і способами виконання завдань, що ставляться підрозділам.

Авторами виокремлено важливу складову частину організації і здійснення взаємодії – її інформаційного забезпечення. Визначено, що на ефективність організації взаємодії суттєво впливає достовірність та адекватність інформації, що подається керівнику органу управління.

Розроблено алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління, що включає взаємопов'язані блоки та зв'язки між ними. Вказаний алгоритм забезпечує проведення заходів з управління та організації взаємодії на основі достовірної та адекватної інформації.

На основі проведеного дослідження запропоновано рекомендації щодо вдосконалення інформаційного забезпечення організації взаємодії між органами управління та підрозділами в надзвичайних ситуаціях. Основою рекомендацій є провадження розробленого алгоритму інформаційного забезпечення процесу управління та проведення з органами управління штабних тренувань за можливими сценаріями виникнення надзвичайних ситуацій, на яких доцільно відпрацьовувати окремим питанням організацію взаємодії між органами управління та підрозділами, зокрема між різними міністерствами і відомствами.

Завдяки реалізації зазначених рекомендацій, вважають автори, можна очікувати удосконалення інформаційного забезпечення організації взаємодії між органами управління та підрозділами цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях.

Ключові слова: *алгоритм, інформаційне забезпечення, організація взаємодії, надзвичайна ситуація, органи управління, цивільний захист.*

This paper highlights the burning issues of interaction between governing bodies and their sub-units and information support for this activity. Research analysis and investigation of analytical materials on interaction has been carried out and revealed that far too little attention has been paid to the issue of information support for sub-units' joint activities in an emergency.

In order to study issues of administration, a system approach has been applied according to which administration is considered as a complex system with a hierarchical structure which is a set of functionally interconnected governing bodies and control points, communications system, automation system, etc., and information and analytical support, as well.

The basis for interaction is sub-units' coherence during emergency response. Concerted effort of any forces and means is carried out in accordance with the objectives, directions, territorial areas, time and ways to execute the tasks assigned to sub-units.

The authors define information and analytical support as an important component for organizing and implementing this interaction. It has been pointed out that accuracy and adequacy of information provided for the head of administrative body influence significantly the efficiency of this collaboration.

An information support algorithm for administrating has been developed which consists of interconnected clusters and links. The algorithm provides for organizing and running events on interaction based on reliable and appropriate information.

Based on the research, recommendations on information support improvement for interaction between governing bodies and their sub-units in an emergency have been proposed. The basis for recommendations is implementation of the designed algorithm for management information support and command post exercise conducting under the possible emergency scenarios. During these exercises, it should be useful to work off the interaction between governing bodies and their sub-units, different ministries and departments in particular.

The authors argue that through the implementation of this recommendations, the mechanism of information support for interaction between governing bodies and civil protection sub-units in an emergency is expected to be improved.

Key words: *algorithm, information support, interaction, emergency, governing bodies, civil protection.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Упродовж 2019 року органами та формуваннями Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) забезпечено оперативне реагування на 146 класифікованих надзвичайних ситуацій, внаслідок яких загинуло 199 осіб та постраждало 1 тис. 492 особи. Порівняно з 2018 роком загальна кількість

надзвичайних ситуацій збільшилася на 14,1%, загиблих осіб – на 18,5%, постраждалих – на 77,8% [1, с. 1–2].

Наведена статистика свідчить про те, що під час прийняття рішення на застосування сил і засобів цивільного захисту, втілення його в життя частіше виникає проблема організації взаємодії між органами управління та підрозділами і її інформаційного забезпечення. Дослідження пов'язано з важливими практичними заходами щодо реалізації Стратегії реформування ДСНС, зокрема – з удосконаленням механізму взаємодії органів управління та підрозділів цивільного захисту з іншими структурами забезпечення національної безпеки України [2, р. III, абз. 56, 68, 72].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика статті тісно пов'язана з науковими дослідженнями інших вчених, а саме:

Л. Шостак проведено аналіз системи заходів, що здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади під час ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, запропоновано рекомендації щодо організації реагування на надзвичайну ситуацію та координації з іншими органами виконавчої влади [3, с. 324].

М. Кулєшов конкретизував зміст взаємодії та запропоновано нову структуру плану взаємодії органів управління та їх сил під час ліквідації надзвичайних ситуацій, розробив схему взаємодії. Автором доведено, що використання запропонованих підходів та урахування пропозицій з удосконалення системи взаємодії від етапу планування до безпосередньої реалізації цієї функції сприятиме підвищенню результативності дій сил цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій [4, с. 103].

Основні проблеми щодо взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері делегованих повноважень, кадрового, фінансового та матеріального забезпечення розглянули Н. Гончарук та Л. Прокопенко [5, с. 31].

О. Чемерис узагальнено теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики, виокремлено основні форми, методи та інструменти такої взаємодії. Автором сформовано пропозиції щодо удосконалення порядку організації та проведення консультацій з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики [6, с. 39].

Аналіз досвіду взаємодії підрозділів цивільного захисту та мобільних медичних формувань служби медицини катастроф у складі міжнародних гуманітарних місій провів П. Волянський [7].

І. Неклонський розглянув результати наукових досліджень взаємодії Національної гвардії України з ДСНС, реалізація яких у практичній діяльності органів управління та підрозділів дозволяє підвищити якість і оперативність прийняття рішення з організації взаємодії у ході ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і сформувати обґрунтовані рекомендації для розроблення директивних та планувальних документів у цій сфері [8, с. 24].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, незважаючи на численні наукові доробки вчених, що здійснюють дослідження із зазначеної проблематики, недостатньо розкритим проблемним питанням в державному управлінні, на нашу думку, залишається визначення шляхів удосконалення інформаційного забезпечення організації взаємодії між органами управління та підрозділами в надзвичайних ситуаціях.

Мета статті – на основі попередніх наукових досліджень, аналітичних матеріалів сфери цивільного захисту розробити алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління та рекомендації щодо вдосконалення інформаційного забезпечення організації взаємодії між органами управління та підрозділами у надзвичайних ситуаціях.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, згідно з теорією складних систем, до якої можна віднести систему інформаційного забезпечення організації взаємодії, характерною особливістю кожної організованої системи є наявність цілей функціонування, що визначають її основне призначення [9; 10].

Процес організації державного управління в надзвичайних ситуаціях має на меті створення системи управління єдиної державної системи цивільного захисту та забезпечення її безперервної роботи. Цим досягається мета управління силами та засобами цивільного захисту – максимальна реалізація їхніх потенційних можливостей щодо ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Ефективність реалізації потенційних можливостей сил та засобів у надзвичайній ситуації залежить від цілої низки різних факторів, однак найважливішим із них слід вважати якість управління, оскільки саме від якості управління залежить знання характеру та масштабу надзвичайної ситуації, прогнозування характеру її розвитку, об'єктивна оцінка інших умов обстановки, правильне визначення своїх цілей та шляхів найкращого виконання поставленого завдання. Щоб досягти мети управління силами та засобами у надзвичайній ситуації, реалізація їхніх потенційних можливостей має бути достатньою для конкретних умов обста-

новки. Основну роль у максимізації цього показника відіграє система управління єдиної державної системи цивільного захисту. Свій вплив на досягнення мети система управління здійснює шляхом забезпечення органів управління інформацією, необхідною для успішного вирішення поставлених завдань та організації взаємодії. Мета ж дій у надзвичайній ситуації досягається шляхом раціонального застосування сил та засобів цивільного захисту на основі прийнятого рішення на її ліквідацію. Таким чином, під час виконання завдань найважливіша роль буде належати здатності системи управління найбільш ефективно використати потенційні можливості сил та засобів.

Для дослідження системи управління в роботі застосовано системний підхід, згідно з яким вона розглядається як складна система, що має ієрархічну структуру і являє собою сукупність функціонально взаємопов'язаних між собою органів і пунктів управління, системи зв'язку, автоматизації та інших систем, до яких можна віднести систему інформаційного забезпечення. Системний підхід передбачає під час оцінювання системи управління використання показника, що характеризує її властивості, які створюються під час організації управління, а також відображають вплив на результати виконання підрозділами поставлених завдань у надзвичайній ситуації. Таким показником пропонується визначити ступінь інформатизації процесу управління в цілому і організації взаємодії – зокрема. Відомо, що будь-який предмет (об'єкт) має різні властивості, що визначають якість і тим самим роблять його відмінним від інших. Одні з властивостей є об'єктивними, на які неможливо впливати, інші – суб'єктивними, що піддаються впливу.

Системі управління також притаманні такі властивості. Вони закладаються в її організаційну структуру саме на етапі організації управління та взаємодії виходячи з суті і обсягу завдань, що виконують органи управління у надзвичайних ситуаціях.

Ті властивості, які витікають з суті управління і визначають її якість, набувають характеру вимог. Вимоги, що висуваються до системи управління в основному витікають з вимог до управління тому, що процес управління силами та засобами реалізується через функціонування системи управління.

Слід зазначити, що організація і здійснення взаємодії – важлива складова частина діяльності керівника органу управління, що вимагає від нього прогнозного передбачення розвитку надзвичайної ситуації, уміння ефективно використовувати можливості сил і засобів цивільного захисту в складних умовах, тісно пов'язувати їх дії між собою для того, щоб спільними і узгодженими зусиллями успішно виконати завдання.

Основи взаємодії закладаються в рішенні керівника на виконання завдання. При цьому найважливіше в організації взаємодії – намітити конкретні шляхи реалізації поставлених завдань з урахуванням можливих змін обстановки, різних варіантів спільних дій підрозділів і розвитку надзвичайної ситуації.

Важливо зазначити, що організація взаємодії здійснюється не лише при підготовці, але і в ході виконання завдання, якщо внаслідок різких змін обстановки раніше встановлений порядок взаємодії не відповідає кінцевій меті дій. Взаємодія під час виконання завдань має безперервно підтримуватися, а в разі порушення – негайно відновлюватися.

Вважаємо, що основою взаємодії є узгодженість дій усіх підрозділів, що залучаються до ліквідації надзвичайної ситуації. Узгодження зусиль усіх сил і засобів здійснюється за завданнями, напрямами, районами, часом і способами виконання тих часткових завдань, що ставляться підрозділам.

Ключовим питанням щодо організації і здійснення взаємодії є її інформаційне забезпечення. При цьому на ефективність організації взаємодії суттєво впливає достовірність та адекватність інформації, що подається керівнику. Адже недостовірна та неадекватна обстановці в районі надзвичайної ситуації інформація може призвести до прийняття хибного рішення. У цьому випадку керівнику органу управління доцільно отримувати достовірну та адекватну інформацію в реальному масштабі часу.

Таким чином, можна стверджувати, що основні завдання, які вирішуються системою управління, визначаються добовим циклом управління і охоплюють достатньо широкий обсяг заходів. Але в найбільш загальному вигляді добовий цикл управління під час реагування на надзвичайну ситуацію, з точки зору дослідження інформаційного процесу, доцільно умовно поділити на послідовні і взаємопов'язані етапи. Алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління наведено на рис. 1.

Алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління включає певні взаємнопов'язані блоки, прямий та зворотний зв'язки між ними.

За вказаним алгоритмом керівником органу управління виконуються певні заходи, що взаємопов'язані прямим та зворотнім зв'язками.

Збір, обробка та подання інформації керівнику органу управління (блок 1) здійснюється відповідним інформаційно-аналітичним підрозділом органу управління, який відпові-

дає за моніторинг обстановки, виявлення загрози та забезпечення своєчасного реагування на виникнення надзвичайної ситуації. Отримавши інформацію про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації керівник підрозділу, що здійснює інформаційно-аналітичну підтримку прийняття управлінського рішення на застосування сил і засобів щодо ліквідації надзвичайної ситуації, організовує проведення заходів щодо збору, обробки первинної інформації та її подання керівнику органу управління.

Керівник органу управління приймає рішення на ліквідацію надзвичайної ситуації на основі отриманої інформації (блок 2), при цьому важливо, щоб інформація була достовірною і адекватною. Достовірність інформації є її властивістю, що визначає ступінь об'єктивного, точного відображення подій, фактів, що мали місце в районі виникнення надзвичайної ситуації. Також обгрунтованість прийнятого рішення керівником органу управління залежить від того, наскільки інформація про надзвичайну ситуацію адекватна реальному стану ситуації в районі надзвичайної ситуації, тобто, адекватність характеризує якість інформації.

За результатом прийнятого рішення керівник ставить завдання та доводить основні питання взаємодії керівникам підпорядкованих органів управління (блок 3). При цьому він визначає, за якими етапами, завданнями взаємодіють залучені до ліквідації надзвичайної ситуації підпорядковані органи управління. Даний захід доводиться у формі чіткої, усім зрозумілої інформації.

Важливим етапом управлінського процесу є організація взаємодії між органами управління та підрозділами під час виконання завдань (блок 4). Керівник застосовує певні методи організації взаємодії, що залежить від його досвіду, рівня професійної підготовки та наявності часу.

Заключним етапом управлінського процесу є контроль виконання завдань та підтримання взаємодії (блок 5). При цьому важливо під час виконання завдань на основі отриманої достовірної і адекватної інформації підтримувати взаємодію між підпорядкованими органами управління та підрозділами, а в разі її порушення вжити заходи щодо відновлення взаємодії. Циклічність та безперервність управлінського процесу забезпечується наявністю зворотного зв'язку між блоками.

Керівник органу управління через підрозділ, що здійснює інформаційно-аналітичне забезпечення виконання заходів з ліквідації надзвичайної ситуації, відслідковує результати виконання завдань та можливі зміни обстановки в районі надзвичайної ситуації (блок 5). У разі різких змін в обстановці керівник на основі отриманої, обробленої інформації (блок 1, зворотний зв'язок), уточнює або приймає нове рішення (блок 2) доводить уточнені або нові завдання до керівників підпорядкованих органів управління (блок 3), уточнює питання взаємодії між органами управління та підрозділами (блок 4), здійснює контроль виконання завдань, підтримання та відновлення взаємодії (блок 5).

Таким чином, інформаційне забезпечення організації взаємодії охоплює процес

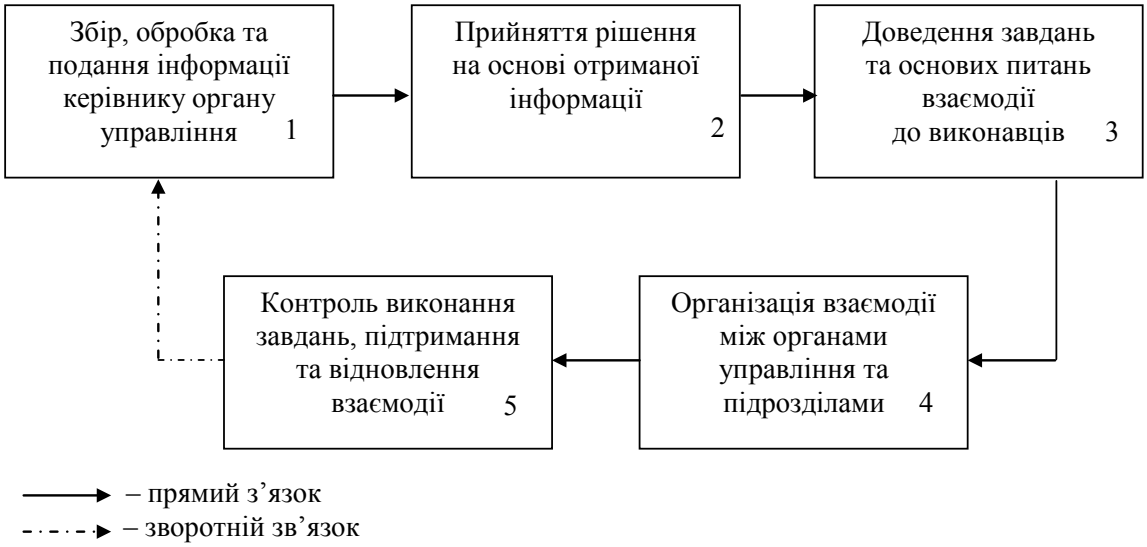

Рис. 1. Алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління (розроблено авторами)

надходження, перетворення, зберігання та передавання інформації керівнику органу управління. При цьому важливим питанням організації інформаційного забезпечення є використання технічних засобів управління для постачання необхідної інформації відповідним органам управління з метою організації, по-перше, безперервного процесу збирання, опрацювання, зберігання й пошуку інформації, а також подання її на різні рівні управління; по-друге, достовірності й адекватності інформації.

Взаємодія організовується за етапами виконання часткових завдань. При цьому керівник деталізує в необхідному ступені ті головні питання взаємних дій підрозділів, які доведено при постановці завдань, конкретизує порядок підтримки взаємодії і відновлення її в ході ліквідації надзвичайної ситуації, доводить сигнали оповіщення, управління і взаємодії.

В умовах обмеженого часу керівник організовує взаємодію зазвичай методом віддачі необхідних вказівок, в яких погоджує їх зусилля за найбільш вірогідними сценаріями розвитку надзвичайної ситуації.

За наявності достатнього часу може застосовуватися метод розіграшу основних сценаріїв можливого розвитку надзвичайної ситуації із заслуховуванням доповідей керівників підпорядкованих ланок управління про використання наявних у них сил і засобів за можливими сценаріями розвитку надзвичайної ситуації. Питання взаємодії відпрацьовуються з урахуванням найбільш ймовірної послідовності розвитку надзвичайної ситуації і тих ускладнень, що можуть виникнути.

Відпрацювання питань узгодженого застосування сил і засобів в кожному з епізодів, що розглядаються, починається, як правило, з тих підрозділів, в інтересах яких здійснюється взаємодія.

До роботи з організації взаємодії залучаються керівники підпорядкованих і доданих підрозділів, основні посадові особи штабу з ліквідації надзвичайної ситуації, представники служб та інших структур, а також керівник підрозділу, що здійснює інформаційне забезпечення процесу управління в цілому і організації взаємодії зокрема.

За результатами спільної роботи має бути досягнуте єдине розуміння керівниками усіх ланок управління мети дій, завдань і способів їх виконання за ймовірними варіантами розвитку надзвичайної ситуації, а також чітке знання сигналів оповіщення, управління та взаємодії.

Штаб із ліквідації наслідків надзвичайної ситуації за вказівкою керівника детально розробляє питання взаємодії, узгоджує необхідні питання з підрозділами, що залучаються до виконання завдань, погоджує роботу органів управління, доводить до підпорядкованих структур встановлені сигнали, організовує зв'язок між ними. Питання взаємодії відображаються у відповідних керівних та плануючих документах.

Взаємодія підтримується усіма керівниками підрозділів, які залучаються до виконання завдань. Для цього вони повинні не лише розуміти мету дій, завдання і способи їх виконання, але і постійно знати обстановку, мати між собою надійний зв'язок і систематично обмінюватися необхідною інформацією. Тому інформаційне забезпечення організації взаємодії відіграє важливу роль у системі управління.

Для своєчасного відновлення порушеної взаємодії необхідно здійснювати контроль щодо дотримання підрозділами установленого порядку взаємодії, з'ясовувати і усувати причини її порушення. У подальшому керівник у короткі терміни визначає заходи, що дозволяють відновити взаємодію шляхом уточнення порядку спільних дій.

З метою оволодіння майстерністю організації і здійснення спільних узгоджених дій підрозділів вважаємо за необхідне удосконалити систему підготовки керівного складу щодо організації системи управління та організації взаємодії, а також проваджувати наукові дослідження із зазначеної проблематики.

Висновки. Отже, на ефективність функціонування системи управління єдиної державної системи цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях суттєво впливає організація взаємодії між органами управління та підрозділами, а також стан її інформаційного забезпечення.

У роботі запропоновано алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління, що включає певні взаємнопов'язані блоки, прямий та зворотний зв'язки між ними. Використання вказаного алгоритму дозволяє керівнику органу управління організувати систему управління, виконувати заходи з ліквідації надзвичайної ситуації в логічній послідовності у визначені терміни. При цьому за запропонованим алгоритмом керівник органу управління на основі отриманої, обробленої достовірної та адекватної інформації виконує управлінські заходи в цілому і організовує та підтримує взаємодію зокрема.

Для покращення організації взаємодії між органами державного управління у надзвичайних ситуаціях та її інформаційного забезпечення пропонуються рекомендації, а саме:

– застосовувати запропонований алгоритм інформаційного забезпечення процесу управління;

– проводити з органами управління штабні тренування за можливими сценаріями виникнення надзвичайних ситуацій, на яких відпрацьовувати окремим питанням організацію взаємодії між органами управління та підрозділами, зокрема між різними міністерствами і відомствами;

– розробити методичні рекомендації щодо організації взаємодії під час виконання завдань органами управління та силами цивільного захисту в надзвичайних ситуаціях, що передбачають застосування різних методів організації взаємодії, в залежності від ситуації, та впроваджувати зазначені питання в освітній процес;

– здійснити узагальнення та поширення досвіду, зокрема зарубіжного, щодо організації взаємодії у надзвичайних ситуаціях;

– забезпечити органи управління аналітиками, які спроможні до пошуку, отримання і переробки в короткі терміни первинної інформації, узагальнення, аналізу, розподілу між ланками управління та персоналом, надання керівництву достовірної та адекватної інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень;

– підвищити достовірність та адекватність інформації про надзвичайну ситуацію за рахунок отримання з декількох джерел та забезпечити підтвердження її змісту протягом певного відрізку часу;

– оснастити органи державного управління новітніми засобами зв'язку та передачі даних;

– створити єдине інформаційне поле між органами державного управління різних міністерств та відомств під час організації й підтримання взаємодії за рахунок досягнення сумісності в роботі засобів зв'язку, обробки та передачі даних.

Вважаємо, що завдяки провадженню зазначених заходів можна очікувати вдосконалення інформаційного забезпечення процесу управління та організації взаємодії між органами управління та підрозділами в надзвичайних ситуаціях.

Подальші перспективи наукових досліджень вбачаються в науковому обгрунтуванні методів організації взаємодії та їх провадженні в практичну діяльність органів управління та підрозділів цивільного захисту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2019 році. URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-dsns.pdf (дата звернення: 26.03.2020).

2. Про схвалення Стратегії реформування системи ДСНС України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80 (дата звернення: 26.03.2020).

3. Шостак Л.Й. Організація взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади при ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: зб. наук. праць. Серія «Управління». 2012. Вип. 2. С. 324–332.

4. Кулєшов М.М. Удосконалення системи взаємодії під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Проблеми надзвичайних ситуацій: зб. наук. праць. 2008. Вип. 8. С. 103–108.

5. Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. С. 321–329.

6. Чемерис О.М. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. *Ефективність державного управління*: зб. наук. праць. 2015. Вип. 42. С. 39–51.

7. Волянський П.Б. Принципи взаємодії сил цивільного захисту в міжнародних гуманітарних операціях з ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фах. вид. / Дніпропетров. держ. аграрно-екон. ун-т. 2013. № 3. URL : http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=588 (дата звернення: 26.03.2020).

8. Неклонський І.М. Результати наукових досліджень взаємодії Національної гвардії України з Державною службою України з надзвичайних ситуацій під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Честь і закон*: наук. журн. 2015. № 1. С. 24–34.

9. Елементи дослідження складних систем військового призначення / О.М. Загорка та ін. НАОУ. Київ, 2005. 100 с.

10. Барабаш Ю.Л. Основи теорії оцінювання ефективності складних систем : навч. посіб. / НАОУ. Київ, 1999. 39 с.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ

STATE REGULATION OF INVESTMENT ACTIVITY IN AGRICULTURE

УДК 351: 330.322
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-6

Бондарчук Н.В.
д. держ. упр.,
професор кафедри обліку,
оподаткування та управління
фінансово-економічною безпекою
Дніпровський державний
аграрно-економічний університет

Констатовано, що сутність державного регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві полягає у відповідному створенні умов реалізації і перерозподілу інвестиційних потоків та їх спрямування в найбільш привабливі об'єкти інвестиційної діяльності. Отже, питання державного регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві є ключовими в реалізації національних інтересів України.
Окреслено основні принципи формування системи державного регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві, серед яких виділено такі, як: підтримка економічного паритету між сільським господарством та іншими галузями АПК; державний протекціонізм і захист сільськогосподарських товаровиробників; збереження самостійності сільськогосподарських товаровиробників у здійсненні підприємницької діяльності; використання переважно економічних методів у державному регулюванні; доступність державної підтримки для сільськогосподарських товаровиробників тощо.
Проаналізована наявна нормативна база щодо регулювання інноваційної діяльності в Україні та в сільському господарстві зокрема. Визначено основні суб'єкти інституційного забезпечення інвестиційної діяльності. З'ясовано, що, незважаючи на розроблену ґрунтовну законодавчу базу щодо регулювання інвестиційної діяльності, не створено єдиної інституції, яка б комплексно займалася формуванням позитивного інвестиційного іміджу та залученням вітчизняних та іноземних інвестицій на регіональному рівні. Із метою удосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві запропоновано в регіонах створити спеціалізоване інвестиційне агентство, метою діяльності якого є фінансове, організаційне, маркетингове та інформаційне забезпечення діяльності інвесторів. Організація роботи агентства сприятиме підвищенню ефективності інвестиційної діяльності в таких напрямах: складання рейтингу інвестиційної привабливості сільськогосподарських підприємств регіону; створення відповідних умов для реалізації інвестицій; можливість об'єктивного визначення вартості інвестиційних ресурсів.
Ключові слова: *державне регулювання, механізм, інвестиції. інвестиційна діяльність, сільське господарство.*

It is stated that the essence of state regulation of investment activity in agriculture is the appropriate creation of conditions for the implementation and redistribution of investment flows and their direction to the most attractive objects of investment activity. Thus, the issues of state regulation of investment activity in agriculture are basic in the realization of national interests of Ukraine.
The basic principles of formation of the system of state regulation of investment activity in agriculture are outlined, among which are allocated: support of economic parity between agriculture and other branches of agrarian and industrial complex; state protectionism and protection of agricultural producers; preserving the independence of agricultural producers in carrying out business activities; use of mainly economic methods in state regulation; availability of state support for agricultural producers, etc.
The existing regulatory framework for the regulation of innovation in Ukraine and in agriculture in particular is analyzed. The main subjects of institutional support of investment activity are identified. It was found that despite the developed thorough legal framework for the regulation of investment activities, there is no certain institution that would comprehensively deal with the formation of a positive investment image and attract domestic and foreign investment at the regional level. In order to improve the state regulation of investment activities in agriculture, it is proposed to create a specialized investment agency in the regions, the purpose of which is financial, organizational, marketing and information support of investors. The organization of the agency's work will help increase the efficiency of investment activities in the following areas: compiling a rating of investment attractiveness of agricultural enterprises in the region; creating appropriate conditions for investment; the ability to objectively determine the value of investment resources.
Key words: *state regulation, mechanism, investment, investment activity, agriculture.*

Постановка проблеми. Питання державного регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві є ключовими в реалізації національних інтересів України. Для держави дана зацікавленість пов'язана із забезпеченням стійкого економічного розвитку, захистом національних інтересів, можливістю підвищення рівня якості життя та добробуту населення тощо. Для господарюючих суб'єктів дану зацікавленість можна пояснити можливістю розробки стратегії розвитку підприємства, залучення фінансових та інших ресурсів, зростанням фінансових результатів від діяльності.

Сільське господарство в Україні є стратегічно важливою галуззю. Успішний розвиток сільського господарства багато в чому залежить від впровадження передових досягнень науково-технічного прогресу, високої організації праці, інтенсифікації виробництва. Криза, яка охопила всі галузі національної економіки, не оминула і сільськогосподарську галузь. Відповідно, в умовах, що склалися, слід забезпечити надходження великих інвестицій в сільське господарство як із боку держави, так і з боку приватних інвесторів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність цієї проблеми привертає

увагу багатьох вітчизняних та іноземних вчених. Більшість праць присвячено аналізу сучасного стану державного регулювання інвестиційної діяльності, дослідженню іноземного досвіду щодо активізації залучення приватного капіталу для здійснення інвестиційної діяльності. В Україні дослідженням державного регулювання інвестиційної діяльності присвячували праці такі науковці, як: О. Амоша, А. Гальчинський, В. Геєць, Б. Данилишин, О. Дацій, М. Латинін, Т. Майорова, Л. Федулова та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Ураховуючи численні практичні та методичні розробки щодо державного регулювання інвестиційної діяльності, потребують детального вивчення особливості державного регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві та, відповідно, побудови такої інвестиційної моделі, яка б приваблювала інвестиційні ресурси в дану галузь.

Мета статті – провести аналіз наявної нормативної бази державного регулювання інвестиційної діяльності, в тому числі в сільському господарстві, та визначити шляхи вдосконалення механізму держаного регулювання.

Виклад основного матеріалу. Сутність державного регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві полягає у відповідному створенні умов реалізації і перерозподілу інвестиційних потоків та їх спрямування в найбільш привабливі об'єкти інвестиційної діяльності. Інвестиції мають бути в першу чергу спрямовані в ті сфери виробництва, які мають у своєму розпорядженні високі технології і мають конкурентні переваги на світових ринках. Це так звані «точки зростання», які дозволяють підвищити ефективність інвестицій, створити зростаючий інвестиційний попит із одночасним оновленням основного капіталу. Тоді реалізується кумулятивний ефект інвестування: ефективне функціонування новостворених виробничих потужностей; залучення додаткових фінансових джерел для нових інвестицій; формування додаткових доходів, за рахунок яких можна збільшити споживання населення.

Державне регулювання інвестиційними процесами спирається, перш за все, на законодавчу і нормативну базу. Нормативно-правове забезпечення включає в себе сукупність нормативно-правових актів, необхідних і достатніх для реалізації інвестиційної політики. Правове регулювання інвестиційної діяльності здійснюється, по-перше, загальним законодавством і, по-друге, спеціальним інвестиційним законодавством, що регулює порядок залучення вітчизняних та іноземних інвестицій.

Пряме державне регулювання передбачає безпосередню участь держави у розробці та фінансуванні інвестиційних цільових програм і проектів, надає безпосередню фінансову підтримку сільським товаровиробникам. Непряме регулювання включає: систему пільгового оподаткування, методи нарахування амортизаційних відрахувань і механізм їх використання; методи переоцінки основних засобів відповідно до темпів інфляції.

Слід відмітити, що в Україні розроблена ґрунтовна законодавча база, яка регулює проведення інвестиційно діяльності. Основним законодавчим актом, що визначає правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності, є Закон України «Про інвестиційну діяльність». Положення даного Закону поширюються на всі види інвестиційних відносин, які виникають на території України. Згідно з п. 11 Закону України «Про інвестиційну діяльність» державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної і соціальної політики [6].

Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» № 1540-XII від 10.09.1991 визначає правовий механізм захисту іноземних інвестицій в Україні та гарантії держави [9].

Закон України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 № 93/96-ВР визначає особливості режиму іноземного інвестування на території України, виходячи із цілей, принципів і положень законодавства України. Визначає можливі форми іноземного інвестування та державні гарантії захисту іноземних інвестицій [10].

Указ Президента «Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності» від 10.04.2006 р., № 300. Даним нормативним документом визначено питання щодо прав власності, охорони прав інтелектуальної власності, землекористування, усунення адміністративних перешкод здійснення інвестиційної діяльності, визначено спеціальні режими стимулювання інвестиційної діяльності, особливості здійснюваної податкової політики щодо питань проведення інвестиційної діяльності. Окремо визначено питання щодо здійснення інвестиційної діяльності в сільському господарстві та харчовій промисловості.

Закон України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» від 21.10.2010 р., № 2623-VI регулює правові та організаційні засади щодо відносин, пов'язаних із підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» [8].

Закон України «Про інститути спільного інвестування» від 05.07.2012 р., № 5080-VI, який спрямований на забезпечення залучення та ефективного розміщення фінансових ресурсів інвесторів і визначає правові та організаційні основи створення, діяльності, припинення суб'єктів спільного інвестування, особливості управління активами зазначених суб'єктів, встановлює вимоги до складу, структури та зберігання таких активів, особливості емісії, обігу, обліку та викупу цінних паперів інститутів спільного інвестування, а також порядок розкриття інформації про їх діяльність.

Із метою інвестування у сферу сільського господарства прийнято низку нормативно-правових актів, серед яких можна виділити нижче приведені.

Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні Визначає сільське господарство однією з базових галузей економіки із реалізації інвестиційних проектів.

Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», який визначає можливість зміни державної інвестиційної політики з метою поліпшення соціально-економічного становища агропромислового комплексу. Також у ст. 2 даного Закону зазначено, що пріоритетність розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу забезпечується зміною структури інвестицій в народному господарстві, переорієнтацією промислового виробництва на їх потреби, зростанням обсягів капіталовкладень і матеріально-технічних ресурсів [7].

Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, затв. Постановою КМУ № 806-р від 17.10.2013, визначає стратегічні цілі розвитку аграрного сектору, серед яких – підвищення рівня інвестиційної привабливості галузей аграрного сектору та фінансової безпеки сільськогосподарських підприємств, а пріоритетними напрямами досягнення стратегічних цілей є пріоритетне фінансування інноваційно-інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства [3].

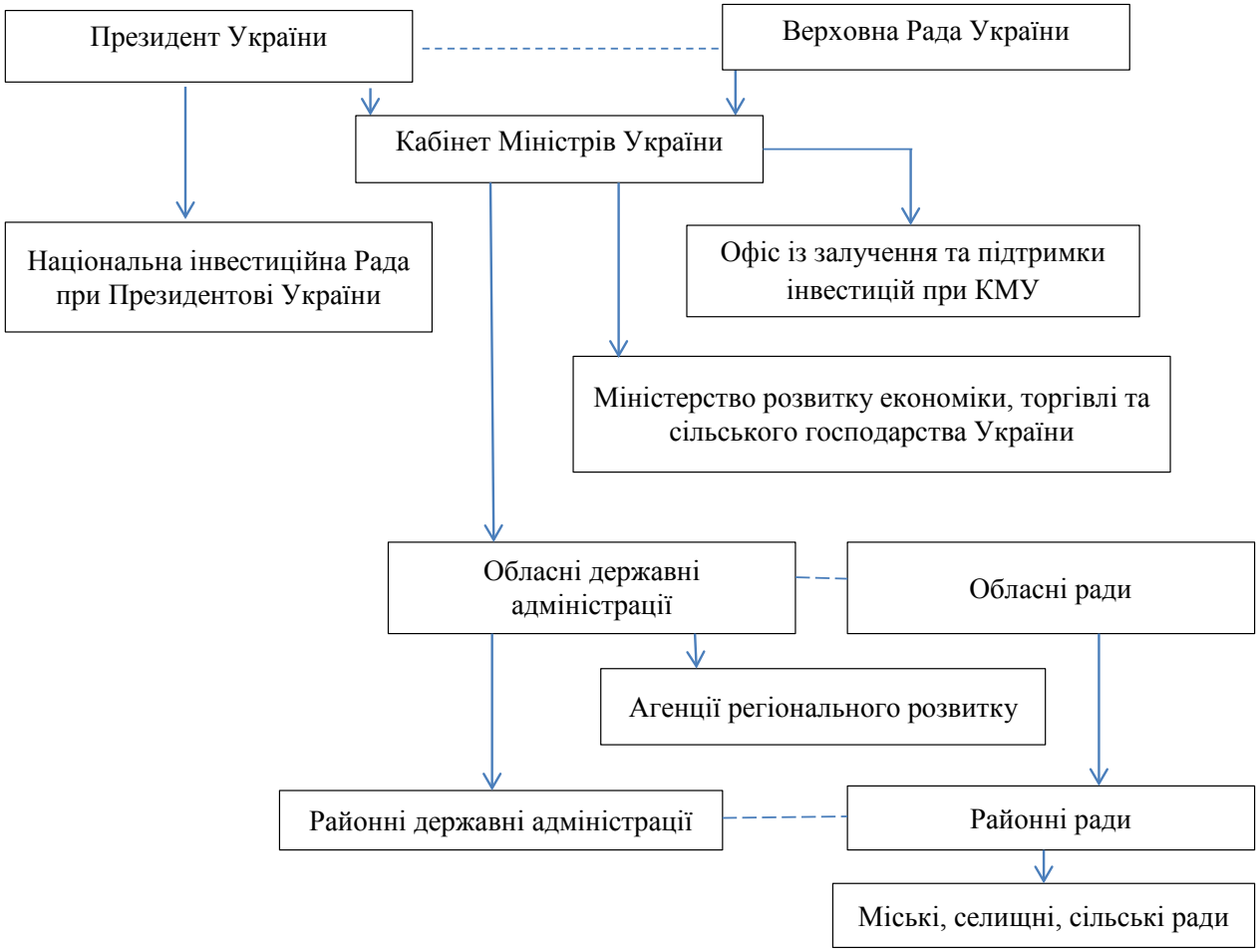

Рис. 1. Суб'єкти інституційного забезпечення інвестиційної діяльності (станом на травень 2020 року)

Важливими принципами формування системи державного регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві є:

1) підтримка економічного паритету між сільським господарством та іншими галузями АПК;

2) державний протекціонізм і захист сільськогосподарських товаровиробників;

3) збереження самостійності сільськогосподарських товаровиробників у здійсненні підприємницької діяльності;

4) використання переважно економічних методів (фінансування, оподаткування, кредитування, ціноутворення, страхування тощо) в системі державного регулювання;

5) вплив на структуру і обсяги агропромислового виробництва через регулювання аграрного ринку;

6) доступність державної підтримки для сільськогосподарських товаровиробників.

Суб'єкти інституційного забезпечення інвестиційної діяльності представлені на рисунку 1.

Суб'єктами інституційного забезпечення інвестиційної діяльності в Україні є Президент України, Представницькі органи України (Верховна Рада України, обласна, районні, сільські, селищні та міські ради), органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України,; окремі наукові, громадські та професійні установи, організації та проекти; господарюючі суб'єкти; суб'єкти інфраструктури; окремі організаційні форми [11].

Якщо на національному рівні вже існують інституції, які спеціалізуються на роботі з потенційними інвесторами та залученням інвестицій, то на регіональному рівні вони відсутні.

Розробка заходів державного впливу на інвестиційну діяльність у сільському господарстві повинна враховувати специфічні риси, які властиві інвестиційним процесам кожного регіону з тим, щоб забезпечити потреби виробництва в інвестиціях не тільки за рахунок розширення власних джерел та бюджетного фінансування, а й за рахунок додаткового залучення коштів інвесторів.

Згідно із законодавством України з 2015 року в регіонах України з'явилася можливість створення агенцій регіонального розвитку. Основне завдання даних агенцій – спрямування регіональної економіки на шлях інноваційного розвитку. Створені агенції частково виконують роль інституцій, які спеціалізуються на пошуку інвесторів та залученні інвестицій до регіонів. Основна проблема полягає в тому, що дані агенції хоча б і «де-юре» створені, але «де-факто» не функціонують. Така ситуація пов'язана з тим, що виникло нерозуміння значення та суті таких установ представниками ОДА та облрад, конфлікти між ОДА та облрадами та небажання запуску повноцінної діяльності агенцій.

Із метою вдосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві пропонуємо в регіонах створення спеціалізованого інвестиційного агентства, метою діяльності якого є фінансове, організаційне, маркетингове та інформаційне забезпечення діяльності інвесторів. Основними завданнями діяльності агентства є:

1) залучення прямих інвестицій, у тому числі іноземних, в економіку агропромислового комплексу регіону шляхом інформування інвесторів про інвестиційні проекти та конкурентні переваги АПК, створення позитивного інвестиційного іміджу регіону;

2) сприяння удосконаленню інвестиційної діяльності в агропромисловому комплексі шляхом надання інвесторам фахових послуг у сфері реалізації інвестиційних проектів;

3) удосконалення інвестиційної діяльності в АПК шляхом розробки основних принципів її формування та методів реалізації;

4) допомога діючим інвесторам, у тому числі іноземним, із повним супроводом інвестиційної діяльності на території регіону;

5) привернення уваги іноземних інвесторів до можливості отримання спеціальних податкових режимів, пільгових митних тарифів та інших преференцій;

6) безпосередній супровід і впровадження нових інвестиційних технологій не тільки з боку інвестора, а і з боку сільськогосподарського товаровиробника як основного об'єкта інвестицій.

Вважаємо, що організація роботи агентства буде сприяти підвищенню ефективності інвестиційної діяльності в таких напрямах:

1) складання рейтингу інвестиційної привабливості сільськогосподарських підприємств регіону, що, у свою чергу, дозволить потенційним інвесторам об'єктивно оцінити всі ризики, а реципієнту інвестицій – залучати їх за більш справедливою вартістю;

2) створення умов для реалізації інвестицій, що сприятиме розвитку інвестиційного планування;

3) можливість об'єктивного визначення вартості інвестиційних ресурсів, що дозволить врівноважити такі поняття, як ризик інвестицій та їхня прибутковість, що сприятиме притоку інвестицій на основі державно-приватного партнерства.

Висновки. Отже, вдосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності в сільськогосподарській діяльності є важливою проблемою, вирішення якої зумовлює

ефективне використання інвестиційних ресурсів, стійкий і динамічний розвиток аграрної галузі держави та регіону зокрема.

Формування на регіональному рівні державної політики з урахуванням специфіки регіону дозволить сформувати максимально сприятливі умови для залучення та реалізації інвестицій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бутник О.О. Проблеми формування та підвищення інвестиційної привабливості регіонів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 2. С. 120–122.

2. Дятлова В.В., Дятлова Ю.В. Державне регулювання інвестиційного розвитку аграрного сектору національної економіки. *Вісник Донбаської державної машинобудівної академії*. 2016. № 3(39). С. 42–47.

3. Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. Київ : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2008. С. 28.

4. Латинін М.А., Думенко О.В. Державне управління стратегічним розвитком інвестиційного потенціалу регіонів України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2010. № 8. URL : http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=172.

5. Панченко В.В. Деякі питання правового регулювання інвестиційної діяльності в аграрному секторі економіки України. *Проблеми законності.* 2016. Вип. 135. С. 86–94. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2016_135_11.

6. Про інвестиційну діяльність: Закон України № 1560-XII від 18.09. 1991р. URL : http://zakon.nau.ua/search/.

7. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України № 400-XII від 17.10.1990 (в редакції від 04.11.2018). URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12.

8. Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» : Закон України від 21.10.2010 р. № 2623-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 11. Ст. 70.

9. Про захист іноземних інвестицій на Україні : Закон України від 10.09.1991 р. № 1540а-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. С. 46. Ст. 616.7.

10. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19.03.1996 р. № 93/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 19. Ст. 80.

11. Федорчак О. Інституціалізація державного управління інвестиційною діяльністю в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 4(35). С. 136–148.

ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РИНКУ ПРАЦІ

WAYS FOR IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN EMPLOYMENT IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE LABOR MARKET DEVELOPMENT

УДК 351.83:331.52
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-7

Венгер І.О.
аспірант
Інститут підготовки кадрів
державної служби зайнятості України

У статті з'ясовані шляхи реалізації державної політики у сфері зайнятості в контексті забезпечення сталого розвитку ринку праці. Турбулентне та невизначене сьогодення актуалізувало саму сутність сталого розвитку, ще більше зосередило увагу на паритеті між задоволенням сучасних потреб людства і забезпеченням інтересів майбутніх поколінь, особливо в контексті самого існування безпечного довкілля. З'ясовано, що структурно-інвестиційний напрямок регулювання зайнятості в Україні базується на двох складових частинах: по-перше – ринковому саморегулюванні розвитку ринку робочих місць, по-друге – державному впливі на рівень зайнятості населення, що передбачає довгострокову і короткострокову стратегії. Проте такі кризові явища, як падіння ВВП, безробіття, повернення значної кількості заробітчан з-за кордону, спричинені введенням карантину в більшості країн світу та в Україні, через пандемію коронавірусу значно збільшується роль держави, що вимагає від владних інституцій чітких, цілеспрямованих та рішучих кроків не стільки в якості допомоги, скільки в напрямку стимулювання. Запропоновано шляхи удосконалення зайнятості, серед яких: тимчасове зниження податкового навантаження, розширення соціальних пакетів, перерозподіл робочої сили в рамках державної структури зайнятості згідно зі структурними змінами в економічній системі країни; введення до структури гнучкої системи зі стимулами і соціальними засобами з переходом на віддалену роботу; формування кадрів для забезпечення ефективної структури зайнятості закладів, центрів, організацій профпідготовки безробітних, підпорядкованих службі зайнятості. Доведено, що завдяки виваженій таргетованій державній політиці та державним гарантіям у питаннях зайнятості може бути досягнена ефективна та продуктивна зайнятість, адже саме за допомогою неї кожен громадянин має змогу завдяки праці забезпечити собі і власній сім'ї гідний рівень життя, що безпосередньо впливає на ефективність суспільного виробництва, подолання економічної кризи.

Ключові слова: *зайнятість, ринок праці, партнерство, співпраця, міжсекторне соціальне партнерство, людський потенціал, підприємницькі мережі, сталий розвиток.*

The article explains the ways of implementing the state employment policy in the context of ensuring the sustainable development of the labor market. The modern fast-moving world has updated the essence of the permanent development, it more focuses on parity between the pleasures of the modern needs of humanity and the interests of future generations, especially it applies the existence of a safe environment. It was found that structural the investment direction of employment regulation in Ukraine is based on two components: first - market self-regulation of the employment market development, and secondly – state influence on the employment level of the population and provides for a long-term and short-term strategy.
However, crisis phenomena such as GDP falling, unemployment, the return of a significant number of workers from abroad, caused by the quarantine procedures in most countries and in Ukraine, due to COVID 19 significantly increases state influence and requires clear, focused and decisive steps. Ways to improve employment are proposed: temporary reduction of the tax burden, expansion of social packages, redistribution of labor within the state structure of employment in accordance with structural changes in the economic system of the country; introduction to the structure of a flexible system with incentives and social resources with the transition to remote work; formation of personnel to ensure an effective structure of employment of institutions, centers, organizations of vocational training of the unemployed, subordinated to the employment service. It is proved that thanks to the targeted state policy and state guarantees in employment issues effective and productive employment can be achieved, because it is through it that every citizen is able to provide themselves and their families with a decent standard of living, which directly affects the efficiency of society production, overcoming the economic crisis.

Key words: *employment, labor market, partnership, cooperation, cross-sector social partnership, human potential, entrepreneurial networks, sustainable development.*

Постановка проблеми. На початку нового тисячоліття, а особливо в умовах постійної невизначеності, волатильності та кризових явищ, які все частіше є наслідками розвитку сучасних технологій, людство все чіткіше усвідомлює потребу в новій економічній моделі розбудови, яка б взяла до уваги фактори світової екодинаміки і соціально-економічного прогресу. Досвід показує, що неможливо досягнути будь-якої економічної і соціоекологічної цілі за рахунок іншої. Суспільний розвиток досягається, якщо періодично оновлюється реалізована модель економічного прогресу. Перехід суспільства до сталої економічної розбудови передбачає, що буде побудована абсолютно нова модель економічного розвитку, базисом якої стане здорове довкілля. У моделі, як у важливому інструменті наукового пізнання, міститься відображення умовно спрощеного образу побудови суспільства згідно з поставленою ним метою.

Виділення невирішених частин загальної проблеми. Для забезпечення сталого розвитку суспільства, навіть в кризові часи,

необхідні важливі умови: державна спроможність та влада, яка знає, що робить і здатна робити правильний вибір, чіткі покрокові комплексні дорожні карти, якісна законодавча база, потрібні послідовні дії всіх учасників ринкових відносин всередині країни, виховання довіри до влади шляхом відкритого довірчого діалогу, потрібен і час для втілення в реальність програмних цілей, однак змоделювати таке суспільство, використовуючи методологію аналізу економічних моделей, можна вже зараз із певними оптимістичними поглядами. Визначення напрямів та шляхів покращення дієвості регулювання державної політики у сфері зайнятості лягло в основу даної наукової статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемами зайнятості та ринку праці займалися такі науковці, як: Гаман Н.О., Діденко Н.Г., Захарова О.В., Іванісов О.В., Карпінський Б.А., Качан Є.П., Шушпанов Д.Г., Маршавін Ю.М., Морозова Н. та інші.

Мета статті – з'ясувати шляхи реалізації державної політики у сфері зайнятості в контексті забезпечення сталого розвитку ринку праці.

Виклад основного матеріалу. Концепція сталого розвитку, яку багато хто схильний вважати найперспективнішою глобальною концепцією майбутнього розвитку, що має ввібрати в себе новітні наукові та суспільні досягнення і витіснити фрагментарні ідеології, передбачає, зокрема, оперативне моделювання можливих напрямів розвитку, побудову достатньо точних прогнозів з метою вибору найкращого варіанта. Водночас фундаментальною умовою глобального розвитку є забезпечення рівноваги та гармонії з довкіллям, що набуває особливого значення в умовах кризового становища майже всього світу та України зокрема [5].

Структурно-інвестиційний напрямок регулювання зайнятості в Україні базується на двох складових частинах: по-перше – ринковому саморегулюванні розвитку ринку робочих місць, по-друге – державному впливі на рівень зайнятості населення та передбачає довгострокову і короткострокову стратегії [1]:

1. Перша стратегія спрямована на стимулювання створення робочих місць через активізацію інвестиційного процесу, де участь ринкових механізмів та участь держави базуються на залученні інвестицій, кредитному регулюванні, приватизації великих підприємств, пошуку стратегічного інвестора, прямій державній підтримці пріоритетних галузей, поліпшенні загального інвестиційного клімату, залучення міжнародної фінансової допомоги.

2. Короткострокова стратегія передбачає стимулювання створення робочих місць через розвиток малого бізнесу, зайнятість у домогосподарствах та інших формах самозайнятості, що є ефективним і оперативним заходом в умовах відсутності великих інвестицій у реальний сектор економіки, а карантинні реалії потребують надання державної фінансової допомоги найбільш вразливим верствам населення для зниження соціальної напруги та стимулювання попиту. Розвиток цього напряму економічного стимулювання робочих місць із урахуванням поведінкової стратегії дозволяє у відносно короткий термін зняти напругу на ринку праці. З іншого боку, можливості малого бізнесу, домогосподарств поглинути значну кількість безробітних обмежені.

На фоні карантинних заходів спостерігаються інфляційні процеси до 7%, падіння рівня інвестицій до 14,8%, дефіцит бюджету складає 5,6% ВВП, що безпосередньо впливає на зайнятість і стан ринку праці країни, а також спостерігається тенденція збереження до кінця 2020 року, про що вказує уряд України [2].

Також спостерігаємо таке:

1) відбуваються зміни в поведінці людей, у співвідношенні пропозиції і попиту через хвилю закриттів та повних чи часткових зупинок у роботі підприємств, звільнень, що призводить до дефіциту попиту, можливого зростання тіньової економіки;

2) заходи уряду для підтримки економіки тільки компенсують падіння попиту завдяки соціальному дистанціюванню;

3) змінюється напрям інвестицій у сферах охорони здоров'я, комунальних послуг, освіти, безпеки, сільського господарства, IT, в організаціях віддаленої роботи, автоматизації, роботизації;

4) ріст безробіття до рівня 9,4% у 2020 році додатково спричинений поверненням мігрантів, і, як наслідок, надлишок робочої сили призведе до збільшення конкурентності, а отже, до зменшення рівня заробітної плати;

5) маємо масштабні скорочення працівників у сферах розваг, готельному і туристичному бізнесах, операціях із нерухомістю, ремонтних, фінансових та страхових послугах; руйнуються транспортно-логістичні ланцюги, суттєво знижується промислове виробництво, страждає майже весь ритейл, як продуктовий, так і легка промисловість;

6) уряд здійснив зміни статей держбюджета, значно скоротивши кошти, призначені для підтримки малого та середнього бізнесу, в той же час наприкінці січня 2020 року Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття збільшив на 500 мільйонів гривень видатки на активні програми сприяння зайнятості [13];

7) існує «дефіцит зовнішнього фінансування та звуження можливостей доступу до міжнародних ринків капіталів (зовнішні ризики) та значне зростання дефіциту державного бюджету та касових розривів у Пенсійному Фонді України, інших Фондах державного соціального страхування (внутрішні ризики)» [2].

Державна служба зайнятості як головний суб'єкт пошуку робочих місць повинна ефективно протистояти викликам ринку праці, запроваджувати ефективні технології надання послуг, забезпечувати розширення їх змісту, проявляти гнучкість в управлінських та організаційних підходах щодо сприяння зайнятості. Служба – один із найважливіших гравців в умовах кризи, потребує в цьому відношенні конкретних дій у співпраці з місцевими учасниками ринку праці – органами місцевого самоврядування, роботодавцями, профспілками, іншими громадськими об'єднаннями, оскільки створення громад, кластеризація регіонів змінює локальні ринки праці та виникає потреба в реорганізації кадрового, фінансового, інфраструктурного забезпечення відповідних служб [3].

Діяльність самої Державної служби зайнятості є іміджевим показником державної політики, адже незадоволеність якістю послуг призводить до небажання співпрацювати зі службою, зниження авторитету серед роботодавців. Це актуалізує клієнтоорієнтованість Державної служби зайнятості на рекрутингових засадах з оперативним пошуком вакансій, індивідуальними програмами працевлаштування, широким використанням ІТ-технологій.

Програмою Міжнародної організації праці (МОП) пропонується надання технічної підтримки Державній службі зайнятості для оцінки можливостей ратифікації та ефективного виконання Конвенції 1948 р. про організацію служби зайнятості (№ 88), Конвенції 1988 р. про сприяння зайнятості та захист від безробіття (№ 168), Конвенції 1990 р. про нічну працю (№ 171) та Конвенції 1997 р. про приватні агентства зайнятості (№ 181) [10].

МОП у своєму докладі пропонує і певні заходи для зменшення негативних наслідків від значного зниження рівня зайнятості [12]:

1) тимчасове зниження податкового навантаження, розширення соціальних виплат;

2) стимулювати перехід на віддалену роботу зі збереженням зайнятості, впровадження та активізація системи платних відпусток, широкий доступ до послуг охорони здоров'я, з останнім є певні труднощі;

3) стимулювання економіки монетарними заходами та адресною підтримкою найбільш чутливих галузей.

Розширення сервісних послуг служби зайнятості в пошуках роботи, надання повної та достовірної інформації про попит на робочу силу на ринку праці значною мірою залежить від розвитку комунікацій між учасниками ринку праці, суб'єктами господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, представниками громадських організацій. Наприклад, своєчасна інформація про вивільнення працівників дає можливість орієнтуватися на ідентифікацію проблеми зайнятості та проведення випереджувальних дій щодо пошуку вакансій [2].

Доречно запропонувати такі напрямки покращення дієвості регулювання державної політики у сфері рівня зайнятості:

– забезпечити рівні можливості для усіх громадян, незважаючи на національність, стать, вік, соціальний стан, політичні переконання і ставлення до релігії, у втіленні права добровільно працювати і вільно обирати зайнятість;

– забезпечувати ефективну зайнятість, запобігати безробіттю, створювати нові робочі місця та умови для розвитку бізнесу;

– координувати діяльність у секторі зайнятості з рештою напрямів в економічній і соціальній політиці, базуючись на державній та регіональній (використовуючи засади та можливості кластеризації регіонів) програмах зайнятості, в режимі реального часу мобільно змінюючи та коригуючи ці програми;

– організувати співпрацю шляхом відкритого та довірчого діалогу між професійними спілками, асоціаціями підприємств, власниками підприємств, установами, організаціями або уповноваженими ними органами в тісній взаємодії з державними управлінськими структурами щодо розробки, втілення та контролю за тим, як виконуються заходи із забезпечення зайнятості громадян;

– підтримувати міжнародну співпрацю, покликану вирішити проблеми зайнятості людей, використовуючи грантові програми підтримки бізнесу.

Для вдосконалення політики зайнятості необхідна реформа політики доходів, яка регулюватиме роль податкової системи в напрямку формування ринкових механізмів трудової мотивації, крім того, є необхідність удосконалення фінансових механізмів управління зайнятістю, які б забезпечували соціальне страхування на випадок безробіття на достатньому рівні з розподілом тягаря формування відповідних коштів між усіма суб'єктами ринку праці [6]. Для подолання безробіття важливо спрямувати вектор державної політики на економію видатків, надлишкових статей витрат державного сектору, адресну

допомогу, програми стимулювання бізнесу шляхом кредитних програм, зниження податкового навантаження, надання інших податкових преференцій.

Нові підходи в політиці зайнятості спрямовані на підвищення гнучкості ринку праці, зменшення витрат на робочу силу, згортання соціальних програм при одночасному розширенні витрат на підготовку й перепідготовку кадрів, створення додаткових робочих місць, жорсткості умов видачі допомоги. Приймаються заходи для посилення ролі приватного сектора у вирішенні проблем зайнятості, інших соціальних проблем; проводиться політика стримування зростання заробітної плати, зміни тривалості робочого тижня, широкого використання форм неповної зайнятості [4].

Практика показує, що державна підтримка і допомога найбільш потрібна працівникам нижньої та частково середньої ланки, адже саме ця категорія працівників передусім потрапила під хвилю масових звільнень. Професіонали та управлінці, як правило, потребують лише інформаційної підтримки про наявність вакантних посад та загальної ситуації на ринку праці, оскільки самі можуть знайти нову достойну роботу. Таким чином, серед можливих заходів із боку держави щодо сприяння боротьбі з безробіттям в Україні можуть бути такі [3]:

1. Стимулювання роботодавців за допомогою пільгового оподаткування або кредитування. Пільгові умови оподаткування або державного кредитування в обмін на заборону звільнення персоналу могли б допомогти підприємствам частково подолати збитки. Проте такий захід ефективний тільки в умовах постійного моніторингу і контролю.

2. Перенавчання звільнених працівників. Особливу увагу слід приділити галузі будівництва, екологічного відновлення територій, туристичній сфері, переорієнтування компаній на проекти державного замовлення в комплексі з перенавчанням робітничих професій може дозволити скоротити рівень безробіття.

3. Організація громадських робіт. Як свідчить практика, будівництво доріг та іншої соціально важливої інфраструктури неодноразово допомагало уряду зменшити рівень безробіття в країні. Така праця не потребує високої кваліфікації від працівника та значних коштів на навчання від держави, Україна потребує не тільки будівництва нових доріг, але й значних обсягів ремонту наявних.

4. Створення центрів розвитку підприємництва, сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, впровадження краудфандингових платформ. Поряд із розвитком самозайнятості та вирішенням питань безробіття це сприятиме розширенню асортименту на ринку товарів та послуг, створенню конкурентного середовища, істотному поповненню місцевих бюджетів, створенню додаткових робочих місць, поліпшенню загальних параметрів інвестиційного клімату. У комплексі з матеріальною підтримкою нових підприємців необхідно вдосконалення нормативної бази із процедурних питань.

5. Сприяння розвитку фермерства, виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції, туристичної галузі та ін. Стати частиною процесу з постачання продуктів харчування в інші країни світу.

При системному підході до аналізу регулювання ринку праці та при його вдосконаленні мають враховуватися плинність і мінливість властивостей компонентів регулюючої системи, постійні зміни в зовнішньому середовищі, взаємодія елементів між собою та з іншими регуляторами економічної системи, окремих її підсистем тощо [7]. Водночас необхідне зосередження на резилентності, тобто здатності системи (державного механізму загалом) долати відхилення, зберігаючи базову функцію і структуру.

Н. Морозовою визначено і теоретично обґрунтовано перспективні напрями державної політики щодо формування моделі динамічної зайнятості з урахуванням специфіки сучасного сталого розвитку та доцільні межі адаптації законодавства України до міжнародних норм у сфері зайнятості, а саме [8]:

– інституціональне оформлення порядку ефективного функціонування ринку праці, яке має включати перегляд чинного законодавства стосовно захисту зайнятості, а саме ухвалення низки допоміжних нормативних документів, які б повністю регулювали питання соціально-трудових відносин зайнятості населення та спонукали до врегулювання в законодавчому плані двох тенденцій: соціалізації і гуманізації праці;

– використання матричної моделі оцінювання трудового потенціалу у сфері зайнятості;

– запровадження системи гнучких форм зайнятості і режимів робочого часу;

– інституційне управління розвитком соціально-орієнтованого простору ринку через створення Центру планування людських ресурсів, роль якого в полягає в ранній діагностиці, прогнозуванні та запобіганні майбутнім структурним дисбалансам між попитом і пропозицією робочої сили у сфері праці;

– формування системи заробітної плати за знаннями та компетенціями у сфері відносин зайнятості;

– використання системного підходу до управління зайнятістю на внутрішньому

ринку праці шляхом утворення відповідної сучасної інтегрованої структури – підрозділу з управління трудовими ресурсами, діяльність якого передбачатиме такі напрями: запровадження сучасних кадрових методик і технологій з управління трудовими ресурсами, удосконалення процедури відбору потенційних працівників, створення ефективних стимулів для трудової віддачі персоналу, кар'єрне зростання перспективної молоді, розвиток персоналу, соціальне партнерство та регулювання відносин зайнятості, безпека здоров'я, створення сприятливих умов праці, дослідження людських відносин (корпоративна культура та організаційний клімат), формування позитивного іміджу українського ринку праці.

Пріоритетним напрямком удосконалення державного управління зайнятістю населення є глибокий аналіз стану зайнятості, який має розглядатися не тільки як соціальний феномен, що зумовлює інтерес тільки з позиції масштабів безробіття, його професійних аспектів, а бути значно глибшим, адже структурна криза економіки є й кризою структури зайнятості, що склалася в господарстві країни. Через тривалий кризовий спад виробничих потужностей разом із прогресуючими інфляційними процесами проблема, пов'язана з аналізом та прогнозуванням зайнятості громадян, формується перед державними управлінськими структурами у якості важливої умови для того, щоб ефективно спроектувати обґрунтовану комплексну систему заходів по вирішенню проблематики зайнятості. Це дає змогу виявлення характеру і тенденцій сучасних активних процесів і своєчасного втручання при необхідному коригуванні.

На наш погляд, реалізувавши сьогодні вищенаведені заходи з покращення політики зайнятості держави, можна допомогти нашій державі швидше подолати фінансово-економічну кризу, адже ефективна зайнятість громадян – основа, завдяки якій стабільно розвивається та процвітає будь-яка правова, демократичнатасоціально-орієнтованадержава.

Щоб поліпшити зайнятість українців та її структуру, необхідно:

1) розробити ефективну розрахунково-аналітичну систему, яка б відображала реальні показники кількості наявного населення країни, працівників у різних секторах економіки, працюючих за кордоном та ін.;

2) перерозподілити робочу силу в рамках державної структури зайнятості згідно зі структурними змінами в економічній системі країни, використовуючи кластеризацію регіонів;

3) ввести до структури гнучку систему зі стимулами і соціальними засобами, з акцентом на перших;

4) формувати кадрові резерви різного рівня для забезпечення ефективної структури зайнятості країни, а також закладів, центрів, організацій профпідготовки безробітних, підпорядкованих службі зайнятості.

Системі регулювання зайнятості в Україні притаманна низка недоліків, тож існує необхідність у нових підходах із удосконалення її управлінської системи, яка включатиме реалізацію таких кроків:

1) ідентифікувати перспективні напрями врівноваження робочої сили (професійно-кваліфікаційна та статево-вікова структура як на рівні галузей, так і на рівні регіонів) згідно з виробничими структурою та рівнем;

2) виявити, скільки кадрових ресурсів потрібно народному господарству як у галузевому, так і в регіональному розрізах;

3) виокремити та оцінити перспективні напрями, в яких має формуватися організаційно-економічний механізм управління зайнятістю;

4) оцінити соціально-економічні характеристики цих напрямків відповідно до реальних соціально-економічних процесів у державі та скоригувати такі параметри в залежності від обставин;

5) розробити заходи держмоніторингу, орієнтованих на оптимальне співвідношення галузей та регіонального розподілу робочої сили, підвищення показників її зайнятості та більш ефективне застосування;

6) визначити можливі ризики та створити антикризовий перелік заходів з усіх напрямів функціонування держави для запобігання кризи ліквідності, проблеми зі збереженням життєдіяльності держави.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, варто зауважити, що державна політика України має бути орієнтована на досягнення найбільш повної, ефективної та продуктивної зайнятості, яка створює умови для розвитку економіки та ефективного суспільного виробництва. Держава має надати гарантії права на працю, створити умови для розвитку, але й кожна людина є відповідальною за власне майбутнє. Адже криза, спричинена пандемією коронавірусу, призвела до нової реальності, змінивши розвиток економіки на стрімке падіння, особливо зазнав величезних збитків малий, середній і навіть великий бізнес, шо спричинило зростання безробіття. Негативний вплив коронавірусу, а міг бути і виклик іншого характеру, вимагає швидких та конкретних цілеспрямованих дій влади по підтримки бізнесу.

Ніколи ще не було так важливо бути пильним, скептичним та об'єктивним.

Адже тільки два фактори мають найбільше значення: спроможність державних інститутів та точне розуміння правильного шляху. Криза ставить Україну перед вибором між двома сценаріями: безодня, бідність, безробітття, цінності виживання, некритичне мислення, конкуренції між людьми та країнами, зростання тривожності, руйнування економіки та зниження ефективності всіх систем, розширення державного контролю за рахунок обмеження прав і свобод чи нові можливості для розвитку та вдосконалення державних інститутів, бізнес-середовища, соціуму, серед яких – слідування трендам свободи, соціальної єдності, обмеження монополії влади та формуванню довіри до неї.

Уряд та суспільство, засвоївши негативні уроки, мають обирати вже сьогодні між прагненням до кращих чи залежністю. Адже «на кожному фазовому переході лідерами світу стають не ті, хто має більшу військову міць, політичну вагу чи розвинену економіку, а ті, хто народжує нові сенси» [10]

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гаман Н.О. Державна політика в сфері регулювання зайнятості населення. *Науковий вісник Академії муніципального управління.* Серія : Управління. 2010. Вип.1. С. 172–179

2. Консенсус-прогноз «Україна у 2020–2021 роках: наслідки пандемії». URL : https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomiki-oprilyudnilo-novij-konsensus-prognoz-na-2020-2021-roki.

3. Діденко Н.Г. Концептуальні засади публічної політики зайнятості в Україні в контексті євроінтеграції та реалізації угоди про асоціацію. *Економіка та держава. Серія: Державне управління.* 2018. № 5. С. 77.

4. Захарова О.В. Напрями вдосконалення політики зайнятості та соціального захисту населення України в умовах глобальної економічної кризи / О.В. Захарова, К.В. Гармашова. *Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна*. Вип. 36-1. 2009. С. 191–199.

5. Іванісов О.В. Удосконалення регулювання зайнятості трудових ресурсів України. *Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб.* К. : Техника, 2008. Вып. 80. С. 248–253.

6. Карпінський Б.А. Знаннєва економіка та сталий розвиток: моделювання та порівняння. *Науковий вісник НЛТУ України.* 2015. Вип. 25.4. С. 223–234.

7. Качан Є.П., Шушпанов Д.Г. Управління трудовими ресурсами. Київ : Вид. Дім «Юридична книга», 2003. 258 с

8. Маршавін Ю.М. Регулювання ринку праці України: теорія і практика системного підходу : монографія. Київ : Альтерпрес, 2011. С. 68.

9. Морозова Н. Пріоритети удосконалення державної політики зайнятості у сфері Державної служби України. *Актуальні проблеми державного управління.* 2012. Вип. 2. С. 139–142.

10. Prohrama hidnoyi pratsi MOP dlya Ukrayiny na 2016-2019 roky. URL : www.ilo.org/wcmsp5/groups/.../wcms_470684.pdf.

11. Пекар В. Вебінар «Світ після коронавірусу». URL : https://kmbs.ua/ua/news/svit-pislya-koronavirusu.

12. Managing Conflicts and Disasters: Exploring Collaboration between Employers' and Workers' Organizations. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_741421.pdf.

13. Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. URL : https://www.me.gov.ua/News/Detail?id=366495fc-67f9-4d3a-aaae-3242aeabe07b.

ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ОКРЕМИХ ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН

EXPERIENCE OF THE STATE ADMINISTRATION BY PROSECUTOR'S OFFICES OF SOME POST-SOVIET COUNTRIES

УДК 342.922(477)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-8

Доллінер П.Я.
аспірант кафедри гуманітарних дисциплін
Донецький державний університет управління

У статті вивчено історичні чинники розвитку та функціонування механізмів державного управління органами прокуратури окремих пострадянських країн.
Заклики до реформування органів прокуратури та ключові етапи реформування даного інституту останніх років вимагають комплексного підходу до порівняльного вивчення механізмів управління прокуратурою інших країн.
Актуальність даного аспекту дослідження в теоретичній і практичній площинах зумовлюється потребою більш повного осмислення наявних тенденцій розвитку прокуратури, вивчення та впровадження позитивного досвіду різних держав у практику здійснення управлінської діяльності в Україні. Слід урахувати при цьому також негативний досвід інших країн, оскільки це допоможе уникнути помилок у побудові оптимальної функціональної моделі прокуратури в Україні.
Тривалий час існування та напрацювання практики роботи цієї інституції під час існування Радянського Союзу вказує на необхідність дослідження механізмів управління прокуратурою у першу чергу в так званих пострадянських країнах.
Таким чином, особливого інтересу заслуговує для нашої держави реформування управлінських відносин у прокуратурі в пострадянських країнах.
Після розпаду СРСР на світовій мапі з'явилося п'ятнадцять незалежних держав, які поступово почали будувати власні механізми державного управління та правові системи.
Фактично в радянський період союзні республіки мали подібні за змістом і формою механізми державного управління, однак із початку 90-х років 20 століття кожна з країн обрала власний шлях розвитку вказаних механізмів.
Незважаючи на вибір різних політичних курсів розвитку та існування певних пострадянських держав, все ж механізми управління їх державним апаратом, правоохоронною системою взагалі та органами прокуратури зокрема мають значні схожості між собою.

Ключові слова: *прокуратура, механізми державного управління, досвід, пострадянські країни, реформування.*

The article examines the historical factors of development and functioning of mechanisms of the state administration by the prosecutor's offices of some post-soviet countries.
Calls for reform of the prosecutor's office and the key stages of reforming this institution in recent years require a comprehensive approach to the comparative study of the mechanisms of management of the prosecutor's office of other countries. The relevance of this aspect of the study in theoretical and practical terms is due to the need for a fuller understanding of existing trends in the development of the prosecutor's office, study and implementation of positive experience of different countries in the practice of management in Ukraine. The negative experience of other countries should also be taken into account, as this will help to avoid mistakes in building the optimal functional model of the prosecutor's office in Ukraine.
The long existence and practice of this institution during the existence of the Soviet Union indicates the need to study the mechanisms of management of the prosecutor's office, especially in the so-called post-soviet countries.
Thus, it is of special interest for our state to reform administrative relations in the prosecutor's office in post-soviet countries.
After the collapse of the Soviet Union, fifteen independent states appeared on the world map and gradually began to build their own mechanisms of government and legal systems.
In fact, during the Soviet period, the union republics had similar mechanisms in terms of content and form, but since the early 1990s, each country has chosen its own path of development of these mechanisms.
Despite the choice of different political courses of development and the existence of certain post-soviet states, the mechanisms of governing their state apparatus, law enforcement system in general and the prosecutor's office in particular have significant similarities.

Key words: *prosecutor's office, mechanisms of state administration, experience, post-soviet countries, reforming.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Становлення і розвиток України як незалежної, демократичної і правової держави неможливі без гармонійної еволюції всіх її інститутів. Однією з головних складових частин сучасної української держави є прокуратура. Її ефективне функціонування – важливий чинник для досягнення законності і правопорядку в країні. Від часу проголошення незалежності колишніх республік СРСР триває пошук оптимальної функціональної моделі прокуратури, яка відповідала б потребам правової держави та принципам демократичного суспільства. Адже в процесі реформування й оновлення системи прокуратури функціональна перебудова цього органу державної влади і правильне встановлення її функцій мають ключове значення [1, с. 5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування органів прокуратури у пострадянський період досліджувалися такими українськими науковцями, як Грицаєнко Л.Р., Кравчук В.М,, Мичко М.І., Михайленко О.Р., Попович Є.М., Сухонос В.В.,

Якимчук М.К. Однак аналіз існування прокуратури того часу через призму механізмів державного управління дотепер чітко не простежений.

Певні дослідники роблять висновок щодо місця і призначення прокуратури в системі державно-правових інститутів: прокуратура держави перехідного типу – самостійний державно-правовий орган, який має ряд тільки йому притаманних конституційно закріплених функцій (її функції докорінно відрізняються від функцій законодавчої, виконавчої і судової влади) та не належить до жодної гілки влади; з одного боку, співпрацює з іншими органами влади у справі забезпечення верховенства закону та зміцнення правопорядку, а з іншого, стосовно цих органів є механізмом стримувань і противаг [1, с. 20].

Тобто у даному випадку вибір правильних механізмів державного управління органами прокуратури відіграють тут ключове значення.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Заклики до реформування органів прокуратури та ключові етапи реформування даного інституту останніх років вимагають комплексного підходу до порівняльного вивчення механізмів управління прокуратурою інших країн.

Актуальність даного аспекту дослідження в теоретичній і практичній площинах обумовлюється потребою більш повного осмислення наявних тенденцій розвитку прокуратури, вивчення та впровадження позитивного досвіду різних держав у практику здійснення управлінської діяльності в Україні. Слід урахувати при цьому також негативний досвід інших країн, оскільки це допоможе уникнути помилок у побудові оптимальної функціональної моделі прокуратури в Україні [1, с. 6].

Мета статті – вивчення механізмів державного управління органами прокуратури певних пострадянських країн із метою визначення необхідності започаткування деяких із них у нашій державі.

Виклад основного матеріалу. Прокуратура України перебуває на етапі трансформації з карального органу на орган захисту прав людини та суспільства. А це означає, що важливого значення набуває обговорення питань щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві [2].

У будь-якому разі, формуючи модель прокуратури, потрібно враховувати міжнародний досвід. А також зважати на історичні традиції та реальний стан соціально-економічного розвитку України [3 с. 12].

Перш ніж інститут прокуратури в Україні отримав відповідне оформлення в Конституції України, його становлення і нормативно-правове закріплення відбувалося впродовж досить тривалого часу. Цей процес є складним і значною мірою суперечливим, що зумовлено низкою причин. Одна з них полягає в тому, що прокуратура, будучи ланкою конкретної державно-правової системи, змінювалась разом із нею. Другим чинником, що істотно вплинув на процес розвитку інституту прокуратури в Україні, є те, що протягом кількох століть українська державність розвивалася в тісному зв'язку з державністю країн-сусідів [4, с. 19].

Тривалий час існування та напрацювання практики роботи цієї інституції під час існування Радянського Союзу вказує на необхідність дослідження механізмів управління прокуратурою в першу чергу в так званих пострадянських країнах.

Таким чином, особливого інтересу заслуговує для нашої держави реформування управлінських відносин у прокуратурі в пострадянських країнах.

Відомо, що їх пов'язує спільність історичного походження та шляхів еволюції. Водночас зазначені держави після ліквідації СРСР і набуття незалежності демонструють найрізноманітніші підходи до вирішення цього вкрай важливого питання. Усе наведене вище спонукає провести порівняльно-правовий аналіз досвіду механізмів державного управління прокуратурою вказаних країн [1, с. 6].

Після розпаду СРСР на світовій мапі з'явилося п'ятнадцять незалежних держав, які поступово почали будувати власні механізми державного управління та правові системи [5, с. 117].

Фактично в радянський період союзні республіки мали подібні за змістом і формою механізми державного управління, однак із початку 90-х років 20 століття кожна із країн обрала власний шлях розвитку вказаних механізмів.

З аналізу конституцій та іншого законодавства країн колишнього СРСР видно, що прокуратура відноситься або до судової (Азербайджан, Грузія, Латвія, Литва, Молдова), або до виконавчої (Киргизія, Естонія) влади, або не входить до жодної гілки влади і має незалежний статус державного органу (інші республіки колишнього СРСР) [6, с. 340].

Основна частина пострадянських держав заснувала регіональну міжнародну організацію – Співдружність Незалежних Держав (далі – СНД) [5, с. 117].

Відповідно до ст. 20 Статуту СНД, держави-члени здійснюють співробітництво у сфері права і сприяють зближенню національного законодавства [7].

Окрім іншого, робота СНД була направлена на розробку та прийняття модельних або типо-

вих нормативно-правових актів рекомендаційного характеру у різноманітних сферах суспільних правовідносин. Метою розробки модельних нормативно-правових актів є прийняття на їх основі законодавчих актів усіх членів СНД, що було одним з елементів зближення правових систем нових держав та їх руху в одному напрямі.

Вказані модельні нормативні-правові акти містили в собі значну кількість механізмів публічного управління державними органами, в тому числі органами прокуратури.

16 листопада 2006 року на 27 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД прийнято Модельний закон про прокуратуру (далі – модельний закон).

Згідно з модельним законом прокуратура визначається як незалежний спеціалізований інститут державної влади, який здійснює нагляд за дотриманням конституції, законів, а також норм міжнародного права і міжнародних договорів держави, які є складовою частиною правової системи держави [8].

Метою ж діяльності модельної прокуратури є забезпечення верховенства законів, захист прав і свобод людини і громадянина, а також охоронюваних законом інтересів суспільства і держави [8].

Функціями модельної прокуратури стали: 1. Нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина. Нагляд за виконанням законів. 2. Кримінальне переслідування та притягнення до відповідальності осіб, які вчинили злочини, відповідно до повноважень, встановлених кримінально-процесуальним законом держави. 3. Участь у розгляді справ судами. 4. Координація правоохоронної діяльності по боротьбі з злочинністю. 5. Міжнародно-правове співробітництво щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, в боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями, з надання правової допомоги [8].

Ще одним нормативно-правовим актом, який визначав механізми державного управління органами прокуратури, є прийнятий за десять років до цього, а саме 17 лютого 1996 року, Модельний кримінально-процесуальний кодекс для держав-учасниць СНД (далі – модельний КПК).

Вказаний модельний КПК визначав, що прокуратура є органом кримінального переслідування та державного обвинувачення в суді, а також органом попереднього розслідування [9].

Цікавим із точку зору організаційного механізму державного управління є норми Модельного КПК, які стосуються незалежності прокурора та його підпорядкування вищестоящим керівникам.

Так, згідно із ч. 3 ст. 83 Модельного КПК прокурор під час здійснення своїх повноважень у кримінальних справах незалежний і підкоряється лише закону, однак він мусить виконувати законні вказівки вищого прокурора [9]. Як слушно зазначає Сапін О.В., Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України) не визнає такої залежності процесуального прокурора від керівника прокуратури або вищого прокурора [7 с. 118].

Разом із цим організаційний механізм управління у сфері адміністративного підпорядкування визначений вже в Законі України «Про прокуратуру», у редакції 2014 року, де зазначено, що прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень [10].

Певні дослідники розділяють структуру повноважень прокурора відповідно до тексту Модельного КПК за такими блоками: 1) повноваження прокурора у кримінальній справі, з метою забезпечення здійснення обвинувачення; 2) повноваження прокурора під час здійснення ним процесуального керівництва розслідуванням (на відміну від інших органів кримінального переслідування); 3) права прокурора під час здійснення процесуального керівництва розслідуванням; 4) повноваження прокурора під час розгляду кримінальної справи або матеріалу судом; 5) обов'язки прокурора під час розгляду кримінальної справи або матеріалу судом [7, с. 118].

Можна погодитись із точкою зору О.В. Сапіна, який вважає, що, порівнюючи інститути відводів та оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування за КПК України та Модельним КПК СНД, вбачаємо, що вітчизняні норми є більш гуманізаційними, адже зарахування вирішення зазначених питань до компетенції слідчого судді сприяє всебічному, повному й неупередженому дослідженню відповідних обставин і забезпеченню прав людини та їх захисту від неправомірних дій учасників кримінального провадження [7, с. 119].

Разом із цим вважаємо порушенням нормального функціонування організаційного механізму управління пропозицію О.В. Сапіна щодо посилення повноважень прокурора

в частині доручення проведення досудового розслідування групі слідчих інших правоохоронних органів, формування її складу й очолення таких груп. Таку позицію він висловлює з відсутності в нормах КПК України відповідних повноважень прокурора та наявності їх лише в керівника органу досудового розслідування [7, с. 119]. Вважаємо надання прокурору таких повноважень буде необґрунтованим втручанням в організаційну роботу інших державних органів.

Однак його ж висловлення про можливість відсторонення прокурором слідчого від подальшої участі у здійсненні досудового розслідування в разі допущення ним порушень під час його розслідування й у випадках неефективного розслідування є вкрай слушними та можуть призвести до ефективного управління у сфері розслідування [7, с. 119].

Проаналізувавши текст Модельного КПК СНД, також можна відмітити позитивний чинник щодо вдосконалення правового механізму державного управління в частині виокремлення повноважень державного обвинувача в окрему статтю. У свою чергу, КПК України, редакцій 1960 та 2014 років, такого позитивного чинника правового механізму не мають, а відповідні повноваження прокурора розпорошені в різноманітних розділах та статтях даних кодексів.

Певні пострадянські держави взяли до уваги механізми державного управління прокуратурою, закріпленні в Модельному КПК СНД, та імплементували деякі його положення в національному законодавстві.

Відповідно до КПК Республіки Вірменія прокурор – це державна посадова особа, призначена в установленому законом порядку, яка в межах своєї компетенції здійснює кримінальне переслідування, нагляд за законністю дізнання й попереднього слідства, підтримує обвинувачення в суді, опротестовує вироки та інші остаточні рішення суду. Як і за законодавством України, прокурори Вірменії здійснюють процесуальне керівництво дізнанням та попереднім слідством [5, с. 332; 11].

Аналогічні функції та механізми управління прокуратурою також закріпленні і в Конституції Вірменії та Законі Республіки Вірменія «Про прокуратуру» [12; 13].

Певні пострадянські держави обрали інший шлях розвитку суспільства та механізми державного управління, у тому числі органів прокуратури.

Зокрема, механізми управління прокуратурою у Республіці Білорусь деякою мірою схожі з механізмами управління радянського періоду.

У своїй діяльності Генеральний прокурор Республіки Білорусь повністю підзвітний Президенту Республіки. Він призначається на посаду Президентом за згодою Національних Зборів – Парламенту Республіки Білорусь, якому частково належить законодавча влада в державі, інша частина законодавчої влади належить Президенту, який видає декрети, що мають силу закону.

Звільнення Генерального прокурору здійснюється Президентом із повідомлення про це рішення Національних Зборів [14, с. 113].

Лише за згодою Президента Республіки Генеральний прокурор може призначати та звільняти своїх заступників, прокурорів областей, прокурора м. Мінська та прирівняних до них прокурорів.

Тобто організаційний та контрольний механізми державного управління з боку голови держави мають значний вплив на органи прокуратури, а тому говорити про незалежність та неполітичний характер роботи прокуратури неможливо.

Відповідно до Конституції Республіки Білорусь та Закону Республіки «Про прокуратуру» прокуратура здійснює нагляд за виконанням законів під час розслідування злочинів, відповідністюзаконусудовихрішеньукримінальних справах, проводить попереднє слідство, підтримує державне обвинувачення [15; 16].

Крім того, з радянських часів прокуратура Республіки Білорусь, згідно з КПК РБ, зобов'язана на всіх стадіях кримінального процесу своєчасно вживати передбачених законом заходів щодо усунення порушень закону, хто б ці порушення не вчиняв. Прокурор має право висунути до обвинуваченого або особи, яка несе матеріальну відповідальність за його дії, позов на захист інтересів потерпілого, який перебуває в безпорадному стані або з інших причин не здатний самостійно скористатися належним йому правом, а також висувати й підтримувати позови в інтересах юридичних осіб і держави. У ході досудового провадження за матеріалами і кримінальною справою прокурор порушує кримінальному справу, приймає її до свого провадження й розслідує в повному обсязі, користуючись при цьому повноваженнями слідчого, або доручає її розслідування нижчому прокуророві або відповідному органові попереднього слідства; відмовляє в порушенні кримінальної справи; здійснює нагляд за розслідуванням кримінальних справ органом дізнання, слідчим; здійснює процесуальне керівництво та нагляд за діяльністю нижчого прокурора, який проводить попереднє слідство [5, с. 332; 17].

Порівнюючи організаційні механізми державного управління при здійсненні своїх повноважень прокурорами під час попереднього слідства, можна констатувати, що значна частина механізмів, від яких українське законодавство відмовилось в напряму європейської інтеграції, дотепер мають місце у Республіці Білорусь.

Можна погодитись із точкою зору О.В. Сапіна, який зазначає, що повноваження прокурорів Білорусії під час попереднього розслідування носять тотальний та безмежний характер [5, с. 332].

Зокрема, згідно з КПК РБ під час досудового розслідування прокурор уповноважений санкціонувати застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, домашнього арешту, застави; проведення обшуку, огляду житла чи іншого законного володіння; накладення арешту на майно, що перебуває в житлі та іншому законному володінні, на поштово-телеграфні й інші відправлення і їх виїмку, виїмку документів, що містять державні секрети або іншу охоронювану законом таємницю; прослуховування й запис переговорів; ексгумацію трупа з місця поховання; поміщення підозрюваного або обвинуваченого, що не утримується під вартою, у психіатричну лікарню; відсторонення підозрюваного чи обвинуваченого від посади [5, с. 332; 17].

На відміну від української прокуратури, правовий та організаційний механізми державного управління дозволяють прокурорам Республіки Білорусь широко використовувати документи прокурорського реагування, зокрема протести, письмові вказівки по справам про адміністративні правопорушення, подання, приписи, офіційні застереження, пропозиції про розпуск місцевих представницьких органів у випадках систематичного або грубого порушення закону, постанови про порушення дисциплінарних проваджень та про притягнення до матеріальної відповідальності, постанови про виселення в адміністративному порядку [14, с. 114].

Дещо схожі механізми державного управління в Азербайджанській Республіці.

18 жовтня 1918 року, в перший рік незалежності Азербайджанської Демократичної Республіки Рада Міністрів прийняла Положення про судову палату. Після розпаду Азербайджанської Демократичної Республіки 28 квітня 1920 року генеральна прокуратура, як і всі інші органи була скасована [18].

11 липня 1922 прийнятий декрет «Про державну прокуратуру Азербайджанської РСР» і тим самим була створена радянська прокуратура. У 1936 році Прокуратура Азербайджанської РСР вийшла з підпорядкування Народного Комісаріату Юстиції, і вже підкоряючись тільки Прокуратурі СРСР розпочала свою майже незалежну діяльність [18].

24 травня 1955 року прийнято Положення «Про прокурорський нагляд в СРСР». 30 листопада 1979 року було прийнято закон СРСР «Про прокуратуру» [18].

У 1991 році Азербайджан відновив свою незалежність, а 7 грудня 1999 року прийнято закон «Про прокуратуру», в якому знайшли відображення всі положення про орган [18].

Прокуратура Азербайджанської Республіки в порядку і випадках, передбачених законом, здійснює нагляд за виконанням і дотриманням закону; в передбачених законом випадках порушує кримінальні справи і веде слідство; підтримує в суді державне обвинувачення; подає до суду позови; приносить протести на рішення суду [19; 20].

Прокуратура Азербайджанської Республіки є єдиним централізованим органом, заснованим на підпорядкуванні територіальних та спеціалізованих прокурорів Генеральному прокурору Азербайджанської Республіки [19; 20].

Генеральний прокурор Азербайджанської Республіки призначається на посаду і звільняється з посади Президентом Азербайджанської Республіки за згодою Міллі Меджлісу Азербайджанської Республіки [19; 20].

Заступники Генерального прокурора Азербайджанської Республіки, прокурори, які здійснюють керівництво спеціалізованими республіканськими прокуратурами, прокурор Нахічеванської Автономної Республіки призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом Азербайджанської Республіки за поданням Генерального прокурора Азербайджанської Республіки [19; 20].

Територіальні та спеціалізовані прокурори призначаються на посаду і звільняються з посади Генеральним прокурором Азербайджанської Республіки за погодженням з Президентом Азербайджанської Республіки [19; 20].

Прокурори використовують акти прокурорського реагування, в тому числі попередження, подання, рішення письмові вказівки тощо [19; 20].

Цікавим є такий акт прокурорського реагування як попередження, який виноситься громадянину або посадовій особі з метою запобігання вчиненню правопорушень [19; 20].

Висновки. Незважаючи на вибір різних політичних курсів розвитку та існування певних пострадянських держав, все ж механізми управління їх державним апаратом, право-

охоронною системою взагалі та органами прокуратури зокрема мають значні схожості між собою.

Разом із цим, розвиток України в напрямку Європейського Союзу, орієнтир на країни Західної Європи відображає зміну цих механізмів, реформування від прокуратури радянського періоду до нової інституції. Однак без поглибленого аналізу започаткування різних механізмів та повне копіювання окремих функціональних умов існування вказаних механізмів може призвести до значних складнощів нормальної, ефективної роботи інституту прокуратури.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мамедов Г.А. Функції прокуратури в Україні та Азербайджанській республіці (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 ; Одеській національний університет ім. І.І. Мечникова. 2011. 52 с.

2. Доллінер П.Я. Досвід державного управління органів прокуратури балтійських країн. ІІ Міжнародна науково-практична конференція «Стратегічний потенціал державного та територіального розвитку», 4-5 жовтня 2018 року, Маріуполь.

3. Вступне слово ректора НАПУ Присяжнюка І.І. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Національна академія прокуратури України. 2016. 334 с.

4. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. д-ра доктора юрид. наук : 12.00.10 ; Нац. юрид. акад. імені Ярослава Мудрого. 2001. 376 с.

5. Сапін О.В. Процесуальна діяльність прокурора у кримінальному провадженні за законодавством України й пострадянських країн. *Ужгородський національний університет*. 2014. № 6. С. 331–334.

6. Наулік Н.С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-2. С. 339–342.

7. Сапін О.В. Процесуальна діяльність прокурора в кримінальному провадженні за законодавством України й модельним законодавством СНД. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Випуск 6-1. Том 4. 2014. С. 117–120.

8. О прокуратуре: Модельный Закон Содружества Независимых Государств от 16.11.2006. № 27-6. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_g19.

9. Модельный Уголовно-процессуальный кодекс для государств-участников Содружества Независимых Государств от 17.02.1996. URL : http://www.iacis.ru/upload/iblock/a50/020.pdf.

10. Про прокуратуру: закон України від 14.10.2014. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. С. 54.

11. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Армения от 29.03.1998. № 3Р. URL : http://www.parliament.am.

12. Конституция Республики Армения от 05.07.1995. URL : http://www.parliament.am/law_docs5/06122015.pdf.

13. О прокуратуре: Закон Республики Армения от 29.03.2007. № 3Р-126. URL : http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1453&lang=rus.

14. Мычко Н.И., Голова Н.А. Европейская система прокуратур. Донецк : Изд-во «Ноулидж». 2011. 487 с.

15. Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994. URL : http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/.

16. О прокуратуре : Закон Республики Беларусь от 08.05.2007. № 220-3. URL : http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220.

17. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16.07.1999. № 295-3. URL : http://etalonline.by/document/?regnum=hk9900295&q_id=799631.

18. Ежегодно 1 октября прокуратура Азербайджанской Республики отмечает свой профессиональный праздник. URL : http://genprosecutor.gov.az/project/32/tarix.

19. Конституция Азербайджанской Республики от 12.11.1995. URL : https://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru.

20. О прокуратуре : Закон Азербайджанской Республики от 07.12.1999. № 767-IQ. URL : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2800.

ДЕФІНІЦІЯ «УСИНОВЛЕННЯ» ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ

DEFINITION OF «ADOPTION» AND ITS FEATURES

УДК-347.633
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-9

Домбровський К.Г.
аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національна академія державного управління при Президентові України,
заступник директора,
Департамент забезпечення прав дітей та оздоровлення,
начальник відділу міжнародного усиновлення
Міністерство соціальної політики України

У статті досліджено теоретичні аспекти та історичні етапи розвитку інституту усиновлення як одного з найважливіших правових інститутів. Розглянуто позиції науковців та проаналізовано національне законодавство щодо визначення дефініції «усиновлення», а також виокремлено його ознаки.

Автором з'ясовано, що інститут усиновлення людству відомо ще із часів Стародавнього Риму. У той час це явище розглядалося як встановлення батьківської влади над чужими дітьми з виникненням відносин, подібних спорідненості.

Усиновлення як історичне та правове явище існувало на території України ще в період Київської Русі, хоча воно і не мало на той час законодавчого закріплення, проте його було врегульовано нормами звичаєвого права та закріплене у праці «Руська Правда». Усиновлення здійснювалося церквою та освячувалося особливим церковним обрядом.

У добу Російської імперії було не можна було усиновлювати своїх незаконнонароджених дітей. У цей період ухвалено закон «Про дітей усиновлених і узаконених». Усиновлення регулювалося нормами матеріального права.

У Радянські часи, у 1926 р., був прийнятий Сімейний кодекс УРСР, у якому містилися норми, що стосувалися усиновлення. У 1968 р. було ухвалено Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про шлюб і сім'ю, а в 1969 р. – Кодекс про шлюб і сім'ю УРСР. Зазначені правові акти регулювали правовий інститут усиновлення та розглядали це правове явище як з одну з форм сімейного виховання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування.

Важливим етапом на шляху розвитку інституту усиновлення за часів Незалежності стало прийняття Сімейного кодексу України 10 січня 2002 р. та Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» 13 січня 2005 р.

Автором зроблено висновки, що усиновлення – це рішення суду про прийняття у сім'ю дитини на правах дочки або сина, з усіма правами та обов'язками як із боку дорослих, так і з боку дитини, при цьому дитина втрачає статус дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування. Основними ознаками усиновлення є: усиновлення можливе лише дитини, батьки якої загинули, померли або невідомі, чи дитини, батьки якої були позбавлені батьківських прав, а у виняткових випадках – повнолітньої особи, яка не має матері, батька або була позбавлена їхнього піклування; прийняття у сім'ю на правах дочки чи сина; усиновлення можливе тільки на підставі рішення суду; усиновлена дитина втрачає юридичний статус дитини-сироти; внаслідок усиновлення виникають взаємні права та обов'язки.

Ключові слова: *усиновлення, інститут усиновлення, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування.*

The article explores the theoretical aspects and historical stages of the development of the adoption institution as one of the most important legal institutions. The positions of scientists are considered and national legislation is analyzed to define the definition of "adoption" and the signs of adoption are identified.

The author has found out that the institution of adoption of mankind has been known since ancient Rome. At the time, this phenomenon was seen as the establishment of parental authority over alien children with the emergence of relationships similar to kinship.

Adoption, as a historical and legal phenomenon, existed on the territory of Ukraine in the period of Kievan Rus, although it did not have legislative consolidation at the time, but it was regulated by customary law and enshrined in the work of "Russian Truth". The adoption was carried out by the church and was consecrated by a special church rite.

In the days of the Russian Empire, it was impossible to adopt their illegitimate children. During this period, the Law «On Children of Adopted and Legalized» was adopted. Adoption was governed by substantive law.

In Soviet times, in 1926, adopted the Family Code of the USSR, which contained the rules relating to adoption. In 1968, the Fundamentals of Legislation of the USSR and Union Republics on Marriage and the Family were adopted, and in 1969, the Marriage and Family Code of the USSR. These legal acts regulated the legal institute of adoption and considered this legal phenomenon as one of the forms of family upbringing of orphans, children deprived of parental care.

An important milestone in the path of development of the adoption institution, in the times of Independence, was the adoption of the Family Code of Ukraine on January 10, 2002 and the Law of Ukraine "On Ensuring Organizational and Legal Conditions for Social Protection of Orphans and Children Deprived of Parental Care" on January 13, 2005.

The author concludes that adoption is a court decision to adopt into the family a child as a daughter or son, with all the rights and responsibilities, both from an adult and from a child, with the child losing orphan status. or a child deprived of parental care. The main features of adoption are: adoption is possible only for a child whose parents have died, died, or are unknown or a child whose parents have been deprived of parental rights and, in exceptional cases, an adult who does not have a mother, father or has been deprived of their care; adoption of a daughter or son as a family; adoption is possible only on the basis of a court decision; the adopted child loses the legal status of the orphaned child; Adoption creates mutual rights and obligations.

Key words: *adoption, adoption institute, orphans and children deprived of parental care.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, сьогодні залишаються однією з найбільш незахищених верств населення. Усиновлення визнане в Україні пріоритетною формою влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Розвиток та становлення інституту усиновлення почався з із періоду стародавнього Риму та до цього часу є актуальним. Адже діти, яких усиновляють, потрапляють у сім'ю, стають її рівноправними членами, при цьому втрачаючи статус дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування. Для повного розуміння інституту усиновлення в Україні як елемента механізму державного регулювання розвитку усиновлення необхідним є дослідження категорії поняття «усиновлення» та з'ясування його ознак.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблематикою визначення понятійно-категорійного апарату інституту усиновлення займались такі вчені, як: О.О. Грабовська, Ю.В.Деркаченко,І.В.Жилінкова,Л.М.Зілковська, О.І. Карпенко, І.В. Ковальчук, Л.П. Короткова, Н.П. Косенко, І.М. Кузнєцова, В.П. Маслов, О.О. Мордань, А.М. Нечаєва, В.О. Рясенцев, Т.А. Стоянова, та багато інших.

Метою статті є розгляд та дослідження поняття «усиновлення» та виокремлення його ознак як важливого елементу механізму державного регулювання інституту усиновлення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Конституції України на державу покладається обов'язок щодо утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [1]. Забезпечення прав і свобод дитини, в тому числі й дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, виступає одним із основних завдань процесу реформування українського суспільства. Іншими словами, усиновлення є турботою про дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, створення для них сприятливих умов для життя й виховання в сім'ї.

Ватро зазначити, що найважливішими потребами дитини є саме наявність батьків, їхня підтримка та можливість наслідування норм поведінки. Особливу роль у формуванні особистості дитини відіграє те, наскільки комфортно вона почувається у сім'ї, чи є вона бажаною, чи відчуває безпеку та визнання. Якщо так, то дитина росте без особливих труднощів, у гармонії із собою і довкіллям.

У сучасних умовах можемо спостерігати, що сирітство зростає. Причиною цього, на нашу думку, є військові дії, які проводяться на Сході України, масове безробіття, економічна нестабільність та ін. Кожна дитина має право жити й виховуватись у сім'ї. А тому сучасна правова теорія, указуючи на форми влаштування дітей, що залишилися без батьківського піклування, ототожнює їх з формами сімейного виховання: передача на усиновлення (удочеріння), під опіку (піклування), у прийомну сім'ю тощо. Усиновлення – це найкраща альтернатива для дітей, що відкриває їм шлях із дитячої установи до нової сім'ї.

Треба зауважити, що інститут усиновлення людству відомо ще із часів Стародавнього Риму. У той час це явище розглядалося як встановлення батьківської влади над чужими дітьми з виникненням відносин, подібних спорідненості. Порядок усиновлення в Стародавньому Римі зводився до такого: римський громадянин, який бажав усиновити свого співгромадянина, заявляв про це на народних зборах, і санкція зборів вважалася достатньою для закріплення факту усиновлення. Подальший розвиток суспільства, спричинював і законодавчі зміни щодо усиновлення. Так, у роки правління візантійського імператора Юстініана І (527–565 рр.) особи, які усиновили дитину, і голова родини, до якої вони належали, мали з'явитися до магістрату для одержання необхідного дозволу. При Юстініані двостадійний процес усиновлення було замінено заявою перед судом. Крім того, усиновлений продовжував перебувати під владою рідного батька, стаючи лише законним спадкоємцем усиновлювача [2, с. 50].

Слід зазначити, що усиновлення, як історичне та правове явище існувало на території України ще в період Київської Русі, хоча воно і не мало на той час законодавчого закріплення, проте його було врегульовано нормами звичаєвого права [4, с. 161]. За часів Київської Русі усиновлення було закріплене у праці «Руська Правда». Усиновлення здійснювалося церквою та освячувалося особливим церковним обрядом. Зауважимо, що законодавчо принцип пріоритетності влаштування дітей у сім'ю було закріплено тільки в часи царювання Катерини ІІ – Указ від 7 листопада 1775 р. [5, с. 109].

У період правління Петра І посилилася й набула впорядкованішого характеру боротьба з бездоглядністю. У 1706 р. новгородський митрополит Іов, відкрив перший у Російській імперії притулок для незаконнонароджених дітей. На його утримання за указом царя були звернені доходи від кількох монастирських вотчин. Згодом видали розпо-

рядження про створення спеціальних госпіталів для незаконнонароджених дітей, а потім – сирітських будинків [3, с. 88].

Треба відмітити, що в добу Російської імперії було не можна було усиновлювати своїх незаконнонароджених дітей. У цей період ухвалено закон «Про дітей усиновлених і узаконених». Прийняття цих законів, безперечно, стало важливим кроком у розвитку сімейного законодавства Російської імперії.

Усиновлення регулювалося нормами матеріального права. Певні правила щодо усиновлення передбачалися тільки для дворян та осіб привілейованих станів. Для інших осіб був спрощений порядок усиновлення в залежності від станової приналежності: селяни та міські жителі – з дозволу казенної палати шляхом приписки дитини до сімейства усиновителя, особи козацьких чинів та нижчі військові чини – з розпорядження начальства цих чинів [6].

У Радянські часи, у 1926 р., був прийнятий Сімейний кодекс УРСР, в якому містилися норми, що стосувалися усиновлення. У 1968 р. було ухвалено Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про шлюб і сім'ю, а в 1969 р. – Кодекс про шлюб і сім'ю УРСР. Зазначені правові акти регулювали правовий інститут усиновлення та розглядали це правове явище як з одну з форм сімейного виховання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування.

Важливим етапом на шляху розвитку інституту усиновлення, за часів Незалежності, стало прийняття Сімейного кодексу України 10 січня 2002 р. [7]. Крім того, 13 січня 2005 р. був прийнятий Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [8], який визначив ряд заходів, які б сприяли зменшенню кількості бездомних дітей, забезпечення їх можливістю проживання у сім'ї. Основними засадами державної політики щодо таких дітей було визнано їх виховання в родині; сприяння та заохочення усиновлення; поліпшення матеріально-технічного забезпечення незалежно від форми влаштування та утримання дитини; забезпечення гідних умов життя; притягнення до відповідальності тих, хто порушує права дитини.

Розкриємо поняття «усиновлення» більш детально та виокремимо його ознаки.

Так, усиновлення – це юридичний процес, під час якого рішенням суду створюються нові, постійні відносини між батьками та дитиною, і який полягає у передачі батьківських прав та обов'язків від однієї родини до іншої, це прийняття у сім'ю дитини на правах народженої, з усіма правами та обов'язками, як з боку дорослих так і з боку дитини [9].

Отже, як бачимо, у зазначеній дефініції усиновлення визнається юридичним процесом; виникають відносини між батьками та дитиною; спільні права та обов'язки.

На думку А.А. Мітрікаса, усиновлення – це акт, у результаті якого виникають батьківські права та обов'язки на підставі закону, коли в результаті усиновлення, з одного боку, припиняються правовідносини дитини з кровними батьками, а з іншого – виникає її правовий зв'язок з особами, які їх замінюють, тобто відбувається своєрідна передача всіх особистих і майнових прав від одних осіб до інших [10, с. 11].

Автор виділяє припинення правовідносин дитини із кровними батьками; та акцентує увагу на правовому зв'язку між дітьми та батьками-усиновителями.

А.В. Рясенцев стверджував, що усиновлення – це юридичний акт, у результаті якого усиновлений набуває по відношенню до усиновлювача і його родичів права та обов'язки, встановлені законом для батьків і дітей, та втрачає їх по відношенню до своїх родичів за походженням [11, с. 253].

У цьому випадку, як і в попередньому, йдеться мова про встановлені законом права й обов'язки між дитиною та усиновителем.

В.О. Котюк визначав усиновлення як сумісне (спільне) офіційне рішення (або індивідуально-правовий акт) громадян, які хочуть і можуть усиновити дитину, і компетентних державних органів, що надають можливість відповідно до чинного законодавства усиновити неповнолітніх дітей віком до 18 років, які втратили батьків (вони померли, невідомі, відмовились від них, або з інших причин діти залишилися без батьківського піклування і виховання), рішення про надання дітям статусу рідних дітей відповідно до чинного законодавства, звичаїв і традицій народу України, в інтересах усиновленого [12, с. 14].

У своєму визначенні науковець звертає увагу саме на взаємодію між громадянами, які хочуть усиновити дитину та компетентними державними органами, які надають рішення про усиновлення.

О.В. Розгон визначала усиновлення як юридичний акт, унаслідок вчинення якого відносини між дитиною та її усиновлювачем і його родичами встановлюються не на певний строк, як, наприклад, у випадку встановлення над дитиною опіки та піклування, а назавжди. Тому закон надає дуже важливого значення юридичному оформленню усиновлення, закріплюючи правило, відповідно до якого воно має здійснюватись не тільки за заявою особи,

яка бажає усиновити дитину, а й на підставі рішення суду [13, с. 23].

У цьому твердженні автор говорить про постійні відносини між дитиною та батьками, на відміну від опіки чи піклування.

Усиновлення – це правовий інститут, що здійснюється в інтересах дитини батьки якої 1) померли, або невідомі, або позбавлені батьківських прав, або визнані в судовому порядку недієздатними, або безвісно відсутніми чи оголошені померлими; 2) дали згоду на усиновлення; 3) понад шість місяців не проживають разом із дитиною; 4) без поважних причин не беруть участі в її вихованні та утриманні, не виявляють щодо дитини батьківської уваги і турботи.

Таким чином, як бачимо із наведених наукових позицій, щодо визначення категорії «усиновлення», то усиновлення визнається правовим інститутом, який регулює, на підставі рішення суду, передачу дитини-сирота чи дитини, позбавленої батьківського піклування до сім'ї на правах сина чи дочки.

Однак якщо ми зробимо аналіз чинного законодавства щодо визначення дефініції «усиновлення», то 1) Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. передбачає, що усиновлення – оформлена спеціальним юридичним актом (рішенням суду) передача на виховання в сім'ю неповнолітньої дитини на правах сина чи дочки; 2) Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 р. визначає усиновлення як прийняття усиновлювачем у свою сім'ю дитини на правах дочки чи сина, що здійснене на підставі рішення суду. Усиновлення дитини провадиться в її інтересах для забезпечення стабільних та гармонійних умов її життя; 3) ст. 207 Сімейного кодексу України від 10 січня 2002 р. визначає усиновлення як прийняття усиновлювачем у свою сім'ю особи на правах дочки чи сина, що здійснюється на підставі рішення суду. Усиновлення дитини провадиться у її найвищих інтересах для забезпечення стабільних та гармонійних умов її життя.

Таким чином, у результаті аналізу чинних нормативно-правових актів із питань усиновлення виникає низка питань щодо тлумачення поняття «усиновлення».

Висновки. З огляду на вищевикладене вважаємо, що усиновлення – це рішення суду про прийняття у сім'ю дитини на правах дочки або сина, з усіма правами та обов'язками як із боку дорослих, так і з боку дитини, при цьому дитина втрачає статус дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування.

Таким чином, усиновлення одночасно встановлює і припиняє певні відносини. У день набрання чинності рішенням суду про усиновлення між усиновлювачем і усиновленим виникають правовідносини, аналогічні батьківським, і одночасно втрачається правовий зв'язок між усиновленим та його батьками і родичами.

Шляхом здійснення усиновлення вирішуються дві величезні проблеми: з одного боку, особи (чи то подружжя, чи то одинока особа), які з тих чи інших причин не можуть мати власних дітей, мають змогу створити сім'ю, задовольнивши свої природні потреби піклуватися про дитину, виховувати її словом, реалізовувати себе не тільки як члени суспільства – громадяни, а й як батьки; з іншого, дитина, позбавлена батьківського піклування, отримує сім'ю, батьків і всі відповідні блага [14, с. 354].

Розглянувши поняття «усиновлення» вважаємо за необхідне виокремити основні ознаки усиновлення:

1) усиновлення можливе лише дитини, батьки якої загинули, померли, або невідомі чи дитини, батьки якої були позбавлені батьківських прав, а у виняткових випадках – повнолітньої особи, яка не має матері, батька або була позбавлена їхнього піклування;

2) прийняття у сім'ю на правах дочки чи сина;

3) усиновлення можливе тільки на підставі рішення суду;

4) усиновлена дитина втрачає юридичний статус дитини-сироти;

5) внаслідок усиновлення виникають взаємні права та обов'язки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року. Київ : Атіка, 2006. 62 с.

2. Иоффе О.С., Мусин В.А. Основы римского гражданского права. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1975. 156 с.

3. Федорова О.А. Развитие системы презрения детей-сирот в России. *Проблемы гражданского, семейного и жилищного законодатрельства* / Отв. ред. В.Н. Литовкин. Москва : ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. С. 84–105

4. Ковальчук І.В. Ґенеза інституту усиновлення на українських землях. *Молодий вчений*. № 2(42) лютий, 2017. С. 161–162.

5. Стасюк Г. Охорона дітей, позбавлених батьківського піклування, в історичному аспекті. *Право України*. 2005. № 2. С. 108–111.

6. Законодательство России. Свод законов Российской Империи. Изд. в 16-и т. URL : http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?empire&nochache.

7. Сімейний кодекс : Закон України від 10 січ. 2002 р. № 2947-III / Верховна Рада України. 2002. № 21-22. С. 135.

8. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13 січ. 2005 р. № 2342-IV / Верховна Рада України. *Відомості* Верховної Ради України. 2005. № 6. С.147.

9. Усиновлення: порядок і процедура. URL : http://www.i-law.kiev.ua/.

10. Митрикас А.А. Семья как ценность: состояние и перспективы целостного выбора в странах Европы. *Социс*. 2004. № 5. С. 10–16.

11. Рясенцев В.А. Семейное право. Москва : «Юридическая литература», 1971. С. 253.

12. Котюк В.О. Сироти – проблема будь-якої держави. *Закон і бізнес.* 1999. 19 червня (№ 25). С. 14.

13. Розгон О.В. Надання згоди на усиновлення дитини. *Юридична наука.* 2008. № 12. С. 120.

14. Сімейне право України : підруч. / за заг. ред. В.П. Мироненко. Київ : Правова єдність, 2008. 477 с.

УТВЕРДЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ІМПЕРАТИВУ У ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЯК ОСНОВИ ДЛЯ ІНІЦІЮВАННЯ ЕКОЛОГО-ОРІЄНТОВАНИХ ІННОВАЦІЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

ADOPTION OF THE ENVIRONMENTAL IMPERATIVE IN MANAGEMENT DECISION-MAKING AS A BASIS FOR INITIATING ENVIRONMENTALLY ORIENTED SUSTAINABLE DEVELOPMENT INNOVATIONS

УДК 351.502
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-10

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

У статті здійснено аналіз екологоорієнтованих інновацій у процесі забезпечення сталого розвитку. В цьому контексті доведено необхідність реалізації інноваційної парадигми формування базису подібного розвитку.
Наголошено, що регіональна економічна система як життєздатне середовище містить у собі соціальні, політичні, інституціональні, екологічні та економічні системи регіону. Пропонується розглядати регіональну інноваційну систему як сукупність організаційних, структурних і функціональних компонентів, задіяних у процесі створення та застосування наукових знань та технологій, що визначають правові, економічні, організаційні та соціальні умови інноваційного процесу в межах регіону та забезпечують розвиток інноваційної діяльності. З цією метою як один з інституційних механізмів забезпечення сталого розвитку обґрунтовано доцільність формування територіальних екологоінноваційних кластерів.
У статті розкрито сутність поняття «екологоорієнтовані інновації» та його характерні риси. Виявлено, що світова спільнота під визначенням «еколого-орієнтовані інновації» розуміє екологоорієнтовані технології, які є менш шкідливими для навколишнього середовища, ніж інші. Зазначено, що сьогодні екологічні інновації поступово перетворюються на основний фактор сталого розвитку і забезпечують високий технологічний та конкурентоспроможний рівень територій шляхом впровадження нових екологічно спрямованих ідей, які характеризуються як науковою, так і ринковою новизною. З метою формування адекватного сучасним умовам механізму інтеграції екологоорієнтованої інноваційної діяльності в наявну систему економічних відносин органам публічної влади у процесі прийняття управлінських рішень необхідно сприяти створенню екологоінноваційних кластерів на території конкретних регіонів. При цьому політика органів публічної влади на різних рівнях управління повинна бути спрямована на оновлення техніко-технологічної бази, запровадження нових методів та форм організації виробництва й праці, що вимагатиме від усіх працівників екологоекономічного типу мислення. Визначено основні цілі створення екологоінноваційних кластерів як економічних інститутів, зайнятих розробкою і реалізацією продукції екологічного профілю спрямованих на реалізацію цілей і завдань сталого розвитку територій.
Ключові слова: *«національна інноваційна система», сталий розвиток, соціально-економічні та екологічні трансформації, екологоорієнтовані інновації, екологоінноваційний кластер, «екоінноваційне табло», послуги екологічного профілю.*

The article is focused on the analysis of eco-oriented innovations in the process of sustainable development. In this context, the need to implement an innovative paradigm to form the basis of such development is substantiated. As one of the mechanisms for ensuring sustainable development, the usefulness of forming territorial environmentally innovative clusters is proved. In article the essence of a concept "the environmentally oriented innovations" and its characteristic features is revealed; analysis of the development of environmental innovation in developed countries and Ukraine is carried out; problems and main directions of implementation of environmentally oriented innovations of sustainable development by public authorities are defined.
It has been revealed that the world community understands environmentally oriented technologies that are less harmful to the environment than others, under the definition of "environmentally oriented innovations". It is noted that today ecological innovations are gradually becoming the main factor of sustainable development and ensure a high technological and competitive level of territories by introducing new environmentally oriented ideas, which are characterized by both scientific and market novelty. It is stressed that the public authorities have determined that one of the most effective directions for the formation of a modern-appropriate mechanism for integrating environmentally oriented innovation activities into the existing system of economic relations is the creation of environmentally innovative clusters in the territory of specific regions. The main purposes of the creation of environmentally innovative clusters as economic institutions engaged in the development and sale of environmental products aimed at the implementation of the purposes and objectives of sustainable development of the territories are discovered.
Key words: *"national innovation system", sustainable development, socio-economic and environmental transformations, environmentally oriented innovations, environmentally innovative cluster, eco-innovative board, environmental services.*

Постановка проблеми. В умовах трансформаційних змін екологічні проблеми набули глобального характеру і призводять до гальмування економічного та соціального розвитку як окремих територій, так і країни загалом. Це зумовило усвідомлення необхідності формування нової концепції розвитку світу, заснованої на безперервному розвитку цивілізації за умови збереження природного середовища на засадах сталого розвитку.

З метою усунення серйозних суперечностей, які існують між суспільством та при-

родою, політика органів публічної влади на різних рівнях управління повинна бути спрямована на оновлення техніко-технологічної бази, запровадження нових методів та форм організації виробництва й праці, що вимагатиме від усіх працівників еколого-економічного типу мислення (під час розв'язання конкретних виробничо-господарських та економічних завдань завжди враховувати, як це відобразиться на природі, і за умов негативних екологічних наслідків шукати інші, більш екологічно безпечні варіанти їхнього розв'язання) [9, с. 14–16]. Тобто поєднувати вимоги техногенної безпеки природи і людини з достатнім виробництвом необхідних благ потрібно шляхом удосконалення технологій та формування екологічної свідомості [10, с. 26–28]. Відповідно, перехід до сталого розвитку вимагає від органів публічної влади здійснення глибоких структурних та функціональних перетворень суспільного виробництва на інноваційній основі та забезпечення екологоорієнтованого розвитку всіх галузей економіки територій України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зв'язок інновацій із ресурсозберігаючим управлінням, охороною навколишнього середовища, екологічно безпечним і раціональним природокористуванням, іншими питаннями сталого розвитку розглядається в працях таких багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, як Л. Абалкін, А. Аганбегян, А. Адамеску, О. Волошенко, Г. Гагаріна, С. Глазьєв, М. Гуревич, Г. Гутман, В. Делій, М. Коноваленко, А. Кузнєцова, В. Лексин, Д. Львов, Л. Мельник, Г. Немиров, І. Сотник, М. Чумакова, Ю. Шедько, та інших. Проте недостатньо дослідженими залишаються проблеми використання органами публічної влади екологічних імперативів у забезпеченні еколого-орієнтованих інновацій сталого розвитку.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є дослідження теоретичних і практичних аспектів використання органами публічної влади екологічних імперативів у забезпеченні екологоорієнтованих інновацій сталого розвитку територій України з урахуванням досвіду розвинених держав світу.

Виклад основного матеріалу. У контексті суспільного визнання імперативу сталого розвитку найбільш важливого значення набувають екологічні інновації, які іманентно притаманні цій формі взаємодії соціально-економічної системи і навколишнього середовища.

На думку А. Рейда і М. Міедзінскі, екологічні інновації можна охарактеризувати як не існуючі раніше конкурентоспроможні процеси, системи, послуги або процедури, здатні задовольнити потреби людей і забезпечити підвищення якості їх життя за мінімального споживання природних ресурсів протягом життєвого циклу в розрахунку на кожну одиницю випуску і зниження рівня викиду токсичних субстанцій [14].

Класифікуючи екологічні інновації, Т. Карпіщенко і К. Ільяшенко поділяють їх на технічні (нові види еколого-безпечних та екологічно чистих продуктів, процесів, технологій тощо), організаційні (нові форми і методи організації господарської діяльності, орієнтовані на зменшення рівня екологічної небезпеки) і соціальні (нові форми творчої і громадської діяльності, що ставлять за мету екологізацію процесів виробництва і споживання) [2, с. 209].

Інші автори, Я. Бахова і Е. Захарова, пропонують екологічні інновації класифікувати залежно від того виду позитивного ефекту (економічного, екологічного, соціального, бюджетного, інтегрального), досягнення якого вони забезпечують. Різна спрямованість екологічних інновацій дозволяє з повним правом віднести їх до інструментів забезпечення сталого розвитку територій, цільові установки якого передбачають досягнення стійкості в економічному, екологічному та соціальному аспектах [1].

Більш обґрунтованою слід вважати позицію, яку сформулювали І. Сотник та М. Чумакова. На переконання дослідниць, екологічні інновації можна поділити на природоохоронні технології (засоби контролю, ліквідації і запобігання забрудненню, дотримання санітарних меж) та екоефективні інновації (принципово нові або модифіковані товари, процеси і послуги, які забезпечують отримання прибутку їх виробнику і споживачу, водночас сприяючи зниженню забруднення довкілля). Третім, найбільш сучасним різновидом екологічних інновацій, є системні інновації, що полягають у великомасштабних змінах систем виробництва і споживання, а також систем поводження з відходами в межах країни або регіону [8; 13].

Практика державної політики в країнах світу показує, що найбільш результативний процес інноваційного розвитку відбувається у рамках створення та функціонування інноваційної системи. Світова спільнота під визначенням «еколого-орієнтовані інновації» розуміє еколого-орієнтовані технології, які є менш шкідливими для навколишнього середовища, ніж інші.

До них віднесено технології контролю за забрудненням (контроль за забрудненням повітря, управління відходами), вироблення товарів та надання послуг, що не супроводжуються масштабними витратами ресурсів

і забрудненням навколишнього середовища, а також управління ефективним використанням ресурсів (водопостачання, енергозбереження тощо) [13].

Водночас відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 680-р «Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи» термін «національна інноваційна система» трактується як «сукупність законодавчих, структурних і функціональних компонентів (інституцій), які задіяні у процесі створення та застосування наукових знань та технологій і визначають правові, економічні, організаційні та соціальні умови для забезпечення інноваційного процесу» [6].

Керуючись цим розпорядженням, в регіонах України згруповано елементи національної інноваційної системи в окремі підсистеми: державного регулювання, освіти, генерації знань, інноваційної інфраструктури, виробництва, які представлені мережею державних наукових центрів, системи підготовки менеджерів. І що особливо важливо – створено регіональні інноваційно-технологічні центри, де розпочата або проводиться робота з організації інноваційно-промислових комплексів.

Показово, що регіональна економічна система як життєздатне середовище містить у собі соціальні, політичні, інституціональні, екологічні та економічні системи регіону. У цьому зв'язку Л. Федулова пропонує визначати регіональну інноваційну систему як сукупність організаційних, структурних і функціональних компонентів (інституцій), задіяних у процесі створення та застосування наукових знань та технологій, що визначають правові, економічні, організаційні та соціальні умови інноваційного процесу в межах регіону та забезпечують розвиток інноваційної діяльності [7].

Розвиваючи цю думку, інші дослідники, А. Поручник та І. Брикова, пропонують визначати регіональну інноваційну систему як сукупність приватних фірм, державних компаній, громадських організацій, органів влади та центрів створення нових знань і їх подальшої дифузії (університети, дослідницькі інститути, експериментальні лабораторії, агенції інноваційного розвитку тощо), які поєднані між собою специфічними партнерськими взаємовідносинами, що сприяють інтенсифікації інноваційної діяльності та, як наслідок, підвищенню рівня конкурентоспроможності регіону [3; 5].

Упродовж останніх років свідченням підвищеної уваги суспільства до проблеми екологічних інновацій є той факт, що з 2010 року в рамках ЄС була розпочата публікація так званого «екоінноваційного табло», орієнтованого на оцінку досягнень держав – членів ЄС у сфері впровадження інновацій екологічного профілю. Це табло включає кілька груп індикаторів, котрі відображають діяльність у розрізі наступних напрямів [12]:

1) здійснення екоінноваційних вкладень (величина державних асигнувань на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи у галузі охорони навколишнього середовища та енергетики, чисельність дослідників, які займаються розробкою екологічних інновацій, сукупний обсяг екологічних інвестицій інноваційного профілю);

2) екоінноваційна діяльність (число компаній, що запровадили інновації, спрямовані на зниження рівня матеріало- та енергоємності, кількість організацій, що впроваджують стандарт ISO 14001);

3) результативність екоінноваційної діяльності (кількість патентів у сфері зниження негативного впливу на навколишнє середовище, управління відходами та підвищення енергоефективності, кількість наукових публікацій, присвячених тематиці екологічних інновацій);

4) оцінка наслідків для навколишнього середовища (зміна продуктивності використання сировини, підвищення ефективності використання земельних і водних ресурсів, енергії, зниження інтенсивності парникових викидів);

5) оцінка соціально-економічних наслідків (параметри зайнятості, товарообігу, експорту продукції, виробленої в екологічно орієнтованих галузях).

На цей час «екоінноваційне табло» дозволяє поділити держави – члени ЄС на кілька груп відповідно до результативності їх діяльності у сфері реалізації екологічних інновацій: лідерами є Данія, Фінляндія, Швеція; країнами з високими досягненнями – Австрія, Бельгія, Німеччина, Ірландія, Іспанія, Словенія, країнами із середніми досягненнями – Великобританія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Франція, Чехія; і країнами, які наздоганяють, – Болгарія, Угорщина, Греція, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Естонія [1].

Сьогодні екологічні інновації поступово перетворюються на основний фактор сталого розвитку територій і забезпечують їх високий технологічний та конкурентоспроможний рівень шляхом впровадження нових екологічно спрямованих ідей, які характеризуються як науковою, так і ринковою новизною. Екологічним інноваціям належить винятково важлива роль у формуванні, мобілізації, використанні та відтворенні інвестиційного потенціалу як сукупності наявних коштів та можливостей їх використання в екологічно-орієнтованій інноваційній сфері [4] під час

формування ефективної державної політики. Як наочні приклади реалізації екологічних інновацій показовими є напрями, які особливо актуальні для підтримки сталого розвитку на рівні муніципальних утворень міського профілю. Такими напрямами виступають зниження рівня забруднення міського простору твердими побутовими відходами і нівелювання негативних наслідків викидів автотранспортних засобів. Водночас останнім часом під час вибору матеріалу для виготовлення упаковки в промислово розвинених країнах, актуалізується цільова орієнтація на її екологічність, що багато в чому зумовлена спрямованістю споживчих переваг. Зокрема, 28% покупців, за даними компанії Nielsen, купуючи продукти харчування, обов'язково звертають свою увагу на те, чи використовується рециклічна й екологічна упаковка.

Половина «екологічно орієнтованих» споживачів з метою зниження навантаження на навколишнє середовище готові відмовитися від використання упаковки, призначеної для компактного зберігання харчової продукції в домашніх умовах, її транспортування і розігріву. Усе більше уваги приділяється розробці біорозкладних полімерних матеріалів і створених на їх основі упаковок, які розкладаються під впливом різних мікроорганізмів.

На цей час світове виробництво біорозкладного пластику складає понад 140 млн тонн. При цьому набули поширення різні технологічні підходи до створення біорозкладних полімерів, таких як селекція спеціальних штамів мікроорганізмів, які здійснюють деструкцію полімерів; здійснення синтезу біорозкладних полімерних матеріалів біотехнологічними методами; розробка матеріалів, які виробляються на основі використання біологічних ресурсів, тощо [1].

Іншим інноваційним напрямом є підвищення екологічних якостей транспортних засобів із використанням у їх конструкції електроприводу. При цьому можна виділити такі напрями створення машин з електромеханічними приводами, як конструювання екологічно чистих електромобілів і розробка електромеханічних приводів із гібридними (комбінованими) енергосиловими установками.

Нині практично в усіх країнах світу спостерігається збільшення продажів гібридних автомобілів. Найбільше продається на світовому ринку легкових гібридних автомобілів моделі Toyota Prius, у якій витрата палива становить 3,6 л на 100 км, викиди незгорілих вуглеводнів CH і оксидів азоту NO_2 були зменшені на 90%, а вуглекислого газу CO_2 – на 50% у порівнянні з серійними моделями, які випускалися раніше [11].

При цьому світовий досвід демонструє прямий зв'язок зростання продажів гібридних автомобілів зі стимулюванням їх власників з боку держави. Зокрема, у Великобританії власників гібридних автомобілів звільняють від сплати щорічного мита в розмірі 2 тисяч фунтів стерлінгів. Вищенаведені приклади дозволяють наочно продемонструвати, що екологоорієнтовані інновації стають усе більш затребуваним інструментом формування передумов для забезпечення сталого розвитку [1].

Необхідно зауважити, що одним із найбільш ефективних напрямів формування адекватного сучасним умовам механізму інтеграції екологоорієнтованої інноваційної діяльності в наявну систему економічних відносин є створення еколого-інноваційних кластерів на території конкретних регіонів. Екологоінноваційний кластер можна представити у вигляді сукупності економічних інститутів, зайнятих розробкою і реалізацією продукції екологічного профілю, і їх комплексної взаємодії як динамічної сукупності кількісних і якісних перетворень матеріальних ресурсів та інформації, спрямованих на реалізацію цілей і завдань сталого розвитку територій. Основними цілями створення екологоінноваційного кластеру є: координація інноваційної діяльності організацій, які входять у його структуру; створення партнерської мережі, що охоплює всі стадії реалізації інноваційних проєктів; формування інноваційного середовища, що сприяє сталому розвитку; просування продукції і послуг екологічного профілю; сприяння залученню фінансових ресурсів у проєкти, реалізовані учасниками кластеру.

Висновки і перспективи подальших досліджень. З'ясовано, що за умови переходу до сталого розвитку територій виникає можливість формування нового способу мислення і суспільної свідомості, а також реалізації на цій основі комплексу соціально-економічних і екологічних трансформацій, які в сукупності дозволяють забезпечити перехід людства до нової цивілізації. При цьому концепція сталого розвитку передбачає, що ключові екологічні проблеми можуть бути вирішені органами публічної влади тільки на основі активного використання інноваційних досягнень, зокрема, еколого-інноваційних кластерів з метою підвищення як параметрів діяльності організацій, які формують кластер, так і стійкості розвитку територій загалом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бахова Я.С., Захарова Е.Н. Использование экологических инноваций как фактор обеспечения устойчивости регионального развития. инновационная экономика : перспективы развития и совершенствования. 2018. № 1 (27). URL : file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Temp/7zOC2C46BAB/ispolzovanie-ekologicheskih-innovatsiy-kak-faktor-obespecheniya-ustoychivosti-regionalnogo-razvitiya%20(1).pdf (дата звернення : 23.03.2020).

2. Карпіщенко Т.О., Ілляшенко К.В. Науково-методичні основи удосконалення економічного механізму розвитку еколого-інноваційної діяльності. *Вісник Хмельницького національного університету.* 2011. № 2. С. 209.

3. Мартієнко А.І., Бондаренко С.А. Екологічні інновації в регіональній інноваційній системі. Ефективна економіка. 2015. № 8. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4232 (дата звернення: 23.03.2020).

4. Мельник Л.Г. Екологічна економіка : підручник. Суми : Університетська книга. 2006. 367 с.

5. Поручник А., Брикова І. Регіональна інноваційна система як основа підвищення міжнародного конкурентного статусу національних регіонів. *Вісник Київського національного економічного університету.* 2006. С. 134–173.

6. Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 680-р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/680-2009-%D1%80 (дата звернення : 23.03.2020).

7. Регіональні інноваційні системи: ідентифікація, оцінка, інститути та інструменти розвитку / науково-аналітична доповідь; за ред. Л.І. Федулової. Київ : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2012. 157 с.

8. Сотник І.М. Управління ресурсозбереженням: соціо-еколого-економічні аспекти : монографія. Суми : СумДУ, 2010. 499 с.

9. Трегобчук В.М. Роль громадськості у розв'язанні екологічних проблем. *Екологічний вісник.* 2004. № 2. С. 14–16.

10. Федоренко О.І. Екоменеджмент – важлива компонента сталого та еколого безпечного розвитку в Україні. *Екологічний вісник.* 2004. № 1–2. С. 26–28.

11. Филькина А.Н. Создание гибридных автомобилей как одно из направлений решения проблем экологии крупных городов. *Успехи современного естествознания.* 2004. № 11. С. 46.

12. Europe in transition: Paving the way to a green economy through eco-innovation. Eco-Innovation Observato ry. Funded by the European Commission, DG Environment. Brussels, 2013. P. 30.

13. Горелова Г.В., Захарова Е.Н., Горелова И.С. Когнитивный анализ и моделирование устойчивого развития социально-экономических систем. В сб. : *Когнитивное моделирование в лингвистике. Труды XII Международной конференции.* 2010. С. 222–226.

14. Kemp R., Andersen M.M., Butter M. Background report about strategies for eco-innovation : Report for VROM, zaaknummer 5060.04.0041. Final version. 2004. 22 May. 82 p.

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ

A SYSTEMATIC APPROACH TO PUBLIC PROTOR DEVELOPMENT MANAGEMENT

УДК 352
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-11

Лукін С.Ю.
к. екон. наук, доцент,
директор
Заклад післядипломної освіти
«Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації»

У статті проаналізовано системний підхід до управління розвитком публічного простору. Розглянуто поняття «публічний простір», а також здійснений аналіз авторського підходу для визначення поняття «публічний простір міста».
Встановлено, що саме публічний простір міста слугує об'єднуючою ланкою міста, саме він забезпечує його цілісність у фізичному та соціальному плані, забезпечуючи створення міської спільноти, відображаючи соціальний прояв міста. З'ясовано, що функціональний вимір розглядається як можливість для різних форм комунікації між жителями міст, а також ефективних форм комунікації під час отримання публічних послуг та ведення ефективного діалогу населення із представниками державних органів влади, а також відкритість і прозорість у прийнятті рішень керівниками державних організаційних структур, підприємств, установ і організацій щодо реалізацій стратегій розвитку на певній території.
Так, публічний простір з позиції системного підходу ми можемо вивчати, враховуючи аналіз таких систем, як: певна адміністративна територія; органи державної і місцевої влади; населення; інфраструктура; медичні заклади; гендерні та демографічні особливості; освіта та наука; екологія; економіка та інновації; охорона правопорядку та безпека населення; зони для відпочинку; рівень життя населення; наявність розвиненого громадянського суспільства; доступність товарів та послуг для населення на певній території.
Також із позиції системного підходу визначено, що важливим є врахування таких основних принципів, як: цінність публічного простору – дозволяє розглядати систему одночасно і як єдине ціле, і як підсистему ієрархії інших систем; структуризація публічного простору – дозволяє аналізувати елементи системи та їх взаємозв'язки в рамках конкретної організаційної структури; множинність публічного простору – дозволяє використовувати множину кібернетичних, економічних і математичних моделей для опису окремих елементів і системи загалом; системність публічного простору – властивість об'єкта володіти всіма ознаками системи.

Ключові слова: *публічний простір, системний підхід, управління, розвиток міст, принципи, елементи системи.*

The article analyzes the system approach to managing the development of public spaces. The concept of "public space" is considered, and also the analysis of the author's approach for definition of the concept of public space of the city is carried out.
It is established that the public space of the city serves as a unifying link of the city, it is it that ensures its integrity in physical and social terms, ensuring the creation of the urban community, reflecting the social manifestation of the city. It was found that the functional dimension is seen as an opportunity for various forms of communication between urban residents, as well as effective forms of communication in obtaining public services and effective dialogue with government officials, as well as openness and transparency in decision-making by public authorities, enterprises, institutions and organizations for the implementation of development strategies in a particular area.
Thus, we can study public space from the standpoint of a systems approach, taking into account the analysis of such systems as: a certain administrative territory; state and local authorities; people; infrastructure; medical institutions; gender and demographic features; education in science; ecology; economics and innovation; law enforcement and public safety; recreation areas; living standards; the presence of a developed civil society; availability of goods and services.
Also from the standpoint of a systems approach, it is determined that it is important to take into account such basic principles as: the value of public space – allows you to consider the system both as a whole and as a subsystem of the hierarchy of other systems; structuring of public space – allows you to analyze the elements of the system and their relationships within a specific organizational structure; plurality of public space – allows you to use multiple cybernetic, economic and mathematical models to describe individual elements and the system as a whole; systematicity of public space – the property of the object to have all the features of the system.

Key words: *public space, system approach, management, urban development, principles, system elements.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. З розвитком сучасних технологій у великих містах, процесів урбанізації та субурбанізації (приміські території), збільшення міграційних процесів населення із сільської місцевості у великі міста, а також, враховуючи демографічні особливості та міграційні процеси, необхідним є здійснення системного аналізу розвитку публічного простору міста з урахуванням системного підходу, а також аналізу соціальних, економічних, політичних, демографічних особливостей. Водночас у наукових публікаціях у сфері публічного управління та адміністрування ще не сформовано цілісного підходу щодо сутності публічного простору, хоча західноєвропейська наукова думка активно досліджує ці просторові форми протягом кількох останніх десятиріч.

Дослідження наукових підходів у вивченні публічного простору міста набуває все нових актуальних питань, які потребують ґрунтовного системного аналізу, та рекомендацій щодо запровадження комплексних підходів до принципів його реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На цей час поняття «публічний простір» у наукових дослідженнях з публічного управління та адміністрування є недостатньо вивченим, хоча українськими вченими В. Бакуменко, М. Білинською, В. Бодровим, В. Гошовською, В. Колтун, В. Корженко, О. Коротич, Т. Пахомовою, Я. Радиш, І. Розпутенком, В. Скуратівським, Ю. Сурміним, О. Сушинським та інші вже висвітлювалось зазначене поняття з позиції вивчення взаємозв'язку публічного простору та публічної політики, розвитку громадянського суспільства та розвитку територіальних громад.

На нашу думку, необхідним є застосування системного аналізу вивчення цього поняття з урахуванням усіх сучасних технологій та реформ у публічному управлінні. Поняття розвитку міста багатогранне й різноаспектне, тому цей процес постійно вивчається науковцями. Просторовий розвиток міста та його функції досліджуються у працях З. Герасимчук, Т. Ніщик, Л. Руденко; проблемам соціально-економічного розвитку міст присвячено праці багатьох економістів, зокрема О. Бойко-Бойчук; актуальні питання забезпечення екологічної безпеки міст в умовах сталого розвитку постійно в зоні уваги таких вчених, як Ю.С. Голік, О.Е. Ілляш, Л. Гришина, С. Доценко, проблеми формування організаційної структури управління розвитком міст висвітлено у працях В. Мамонової.

Мета статті – розглянути теоретичні підходи до визначення поняття «публічний простір міста» з урахуванням системного підходу.

Виклад основного матеріалу. Функціонування публічного простору міста українськими науковцями зазвичай розглядалося у таких наукових напрямах, як культурологія, соціологія, архітектура. Так, у дослідженнях українських вчених часто публічний простір міста ототожнюється із такими поняттями, як «суспільний простір», «громадський простір» та «соціальний простір».

Доцільним є розгляд та аналіз будь-якої системи з позиції застосування системного підходу. Так, термін «системний підхід» ми часто зустрічаємо під час розгляду теоретичних і методологічних чинників в процесі вирішення різноманітних наукових проблем.

Цей науковий підхід дозволяє вивчати публічний простір міста з урахуванням усіх взаємопов'язаних елементів як одну систему [1]. Із загальнофілософського погляду системний підхід – це напрям методології наукового пізнання й соціальної практики, в основі якого лежить вивчення об'єктів як систем [1]. Методологічна специфіка системного підходу визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта й механізмів, що її забезпечують, на виявлення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта та зведення їх у загальну теоретичну картину. Методи та засоби дослідження, що використовуються під час системного вивчення об'єктів, є досить універсальними й застосовуються до систем будь-якої природи [1].

О. Богданов підкреслював універсалізм законів організації систем, який виявляється в тому, що вони є єдиними для будь-яких об'єктів, що найрізнорідніші явища поєднуються загальними структурними зв'язками й закономірностями. Поєднання таких елементів систем у публічному просторі, які можна об'єднати в єдине ціле, дає можливість самій системі функціонувати більш продуктивно та якісно [1].

Ефективність системного підходу залежить від характеру застосовуваних загальносистемних закономірностей, що встановлюють зв'язок між системними параметрами. Будь-яку систему можна дослідити, спираючись на низку принципів системного аналізу. Так, публічний простір з позиції системного підходу ми можемо вивчати, враховуючи аналіз таких систем, як:

– певна адміністративна територія;
– органи державної і місцевої влади;
– населення;
– інфраструктура;
– медичні заклади;
– гендерні та демографічні особливості;
– освіта та наука;
– екологія;
– економіка та інновації;
– охорона правопорядку та безпека населення;
– зони для відпочинку;
– рівень життя населення;
– наявність розвиненого громадянського суспільства;
– доступність товарів та послуг.

Також із позиції системного підходу важливим є врахування таких основних принципів, як:

– *цінність публічного простору* – дозволяє розглядати систему одночасно і як єдине ціле, і як підсистему ієрархії інших систем;

– *структуризація публічного простору* – дозволяє аналізувати елементи системи і їх взаємозв'язки в рамках конкретної організаційної структури;

– *множинність публічного простору* – дозволяє використовувати множину кібернетичних, економічних і математичних моделей для опису окремих елементів і системи загалом;

– *системність публічного простору* – властивість об'єкта володіти всіма ознаками системи [7, с. 39–43].

Отже, за визначеними елементами системи та описаними принципами ми намагатимемося визначати всі структурні складники публічного простору та можливостей його розвитку для розвитку міста.

Адже, як слушно зазначає М. Грищенко, «публічний простір відіграє провідну роль у функціонуванні міста. Визначений фізично, він пов'язує між собою розрізнені міські осередки (забезпечуючи логістичну функцію); в соціальному вимірі він відіграє соціально значущу роль інтеграції міського населення, забезпечуючи умови для створення незапланованої анонімної взаємодії «незнайомців». Саме тому публічний простір міста слугує об'єднуючою ланкою міста, саме він забезпечує його цілісність у фізичному та соціальному плані, забезпечуючи створення міської спільноти, відображаючи соціальний прояв міста» [2, с. 31–38].

Таким чином, «публічний простір міста» – це певний базис чи конструкт, а також комунікаційний простір, де відбувається взаємодія та спілкування між різними соціальними групами, де кожен громадянин може реалізувати своє право на участь у політичному, соціальному, релігійному житті великої та малої соціальної групи та суспільства зокрема.

Таким чином, до публічного простору належать: вулиці, площі, парки, сквери та інші громадські місця, передбачені для спільного перебування різних груп населення, також до публічного простору ми відносимо і квазіпублічні місця (тобто місця, що перебувають в приватній власності, зберігаючи можливість відкритого доступу та забезпечують «комунікацію незнайомців», основною функцією таких місць є забезпечення проведення вільного часу та споживання товарів та послуг) – торгівельно-розважальні центри, кафе, тощо.

Певний публічний простір міста дає нам інформацію про латентні правила відкритих чи закритих просторів, психологічні та соціальні особливості приналежності до певної спільноти. В таких місцях часто актуалізуються та загострюються соціальні суперечності, конфлікти, владні відносини, проявляються соціальні цінності спільноти, її пріоритети та орієнтації, рівень інтегрованості, демократичності, відкритості, толерантності та розвитку спільноти, а також особливості ефектів соціалізації, соціальної ідентифікації та «сприйняття інших», що проявляються саме в умовах публічного простору міста.

Визначення "public space" у сучасній європейській традиції з позиції системного підходу розглядається в трьох основних аспектах: 1) як відкритий простір для відпочинку, рекреації, охорони здоров'я; 2) простір дебатів; 3) доступний простір – місця для всіх або групи осіб.

На основі наукових досліджень вченими виділені властивості соціальних змін у публічному просторі міста, що відбуваються на урбанізованих територіях. Таким чином, соціальні зміни у публічному просторі розглядають насамперед з позиції функціонального виміру, структурного виміру, функціонального виміру, мотиваційного виміру та процесуального виміру як елементи однієї системи.

Функціональний вимір перш за все спрямований на його функціональне призначення публічного простору.

Функціональний вимір публічного простору ми також розглядаємо як можливість для різних форм комунікації між жителями міст, а також ефективних форм комунікації під час отримання публічних послуг та ведення ефективного діалогу населення із представниками органів влади, а також відкритість і прозорість у прийнятті рішень керівниками органів державної влади, підприємств, установ і організацій щодо реалізацій стратегій розвитку на певній території.

Також до функціонального призначення публічного простору можливим є врахування ступеню комерціалізованості певних територій. Чи є окремі публічні місця дійсно публічними: кафе, громадські пляжі, території біля водоймищ, ліси, парки та інше.

На нашу думку, необхідним також є врахування *структурного виміру публічного простору* із аналізом зонування території, форми власності території, що використовується як публічний простір, та ступеню відкритості публічного простору (відкритий або з обмеженим доступом), а також ступінь виконання публічним простором логістичної функції у місті (як він пов'язує окремі міські осередки).

Мотиваційний вимір може включати наявність певних норм поведінки в певному публічному просторі (або чи є такі норми вимогою в цьому просторі), як ідентифікуються «свої-чужі», а також ефективна взаємодія в певному соціальному середовищі, малій чи великій соціальній групі.

Також важливим є врахування *процесуального виміру, а саме* можливі форми інтеграції (реально або потенційно) може забезпечувати публічний простір (зокрема, міжособистісне спілкування, масові збори тощо), особливості спілкування в цьому просторі (наприклад, масова комунікація, у більшості неперсоніфіковане, персоніфіковане).

Досліджуючи публічний простір територіальних громад, В.С. Колтун слушно зазначила, що «публічний простір територіальної громади» – це складник простору населеного пункту, який є відкритим та доступним для членів, мешканців та гостей ТГ на постійній та безоплатній основі, включає території загального користування, виділені відповідно до містобудівної документації та планів зонування, а також наземні, підземні, надземні частини будівель і споруд, спеціально призначені для використання необмеженим колом осіб з метою проведення комунікацій, професійної діяльності, дозвілля, рекреації, проведення масових заходів, організації пішохідних потоків тощо. Головною функцією публічного простору ТГ вважаємо формування та використання комунікативного потенціалу ТГ» [5, с. 1–5].

Дійсно, публічні простори сучасних міст функціонують набагато складніше. З одного боку, вони надають індивідам можливість соціальної репрезентації й контактів з незнайомцями, можливість зрозуміти свою позицію в суспільстві, а також набути статус політичного суб'єкта. Водночас (і набагато частіше) публічні простори – це місця, де наділена владою коаліція економічних еліт за допомогою державних апаратів, ЗМІ і професійних творців просторів (архітекторів, дизайнерів, проєктувальників, урбаністів, маркетологів) реалізує свою політичне, економічне й культурне верховенство, створюючи «репрезентації простору» [7, с. 26–33].

З іншого боку, міські соціальні рухи, урбаністичні ініціативи й виключені з публічного простору спільноти відповідають спротивом і творчим протестом, «повертаючи» (re-claiming) собі фізичний і дискурсивний простір і відвойовуючи своє «право на місто».

Так, якщо ми розглядаємо сучасні міста, то можемо зазначити, що в них ми знаходимо недостатню кількість ознак, які вказують на публічність. Адже публічність включає такі ключові ознаки міста, як вільний необмежений доступ, чітке розмежовування публічного й приватного, вільна комунікація між жителями міст та суспільства загалом.

Класичні міські публічні простори стрімко занепадають і зникають. Ці процеси пов'язані як із приватизацією їх, так і (набагато більше) з занепадом публічного життя, зникненням самого феномену публічної людини та з розмиванням поняття місця (place) в сучасній культурі. Так, стрімке зростання мобільності сучасного міського населення та доступ до глобальних інформаційних мереж призводить до того, що місце як таке перестає сприйматись як щось статичне й цінне саме по собі.

Традиційні міські публічні простори втрачають свій унікальний антропологічний складник – характерні для цього місця, соціуму й часу просторові соціальні практики. Це призводить до появи феномену, який французький антрополог Марк Оже понад 20 років тому назвав «не-місцями» супермодерності, тобто «неантропологічними» просторами без ідентичності та історії, місцями транзиту, споживання й невизначеності, місцями з дуже обмеженою «програмою» [6, с. 64–71].

Контроль публічних просторів з боку держави та домінантна ідеологія створюють такі режими використання та способи сприйняття простору, які виключають з нього цілі соціальні групи (бідних, безхатченків, мігрантів та інших).

Зрозуміти функціонування публічного простору як фактору, що безпосередньо сприяє соціальному й культурному різноманіттю міського життя, а також як «сцени» повсякденного життя й «місця демократії» в сучасних містах неможливо поза аналізом соціальних відносин контролю, домінування, виключення й репрезентації, які відтворюються в ньому, значно ускладнюючи абстрактне протиставлення приватного й публічного, державного й громадянського [4].

Знайти традиційні публічні простори (муніципальні площі й парки) в сучасних містах стає дедалі важче, адже публічна й приватна сфери в них надзвичайно переплетені; багато номінально приватних просторів слугують публічним потребам.

З огляду на це протиріччя американські соціологи міст Захарія Ніл та Ентоні Орам пропонують таке узагальнено нейтральне визначення: *публічні простори* – це «всі простори, відкриті та доступні для всіх представників публіки в суспільстві в принципі, хоча необов'язково на практиці» [9, с. 1].

Таке нейтральне визначення, на перший погляд, дає змогу оминути проблематичне протиставлення «приватне – публічне» і включити в публічну сферу ті простори, які, не будучи публічними за формою власності, фактично виконують публічні функції. Водночас воно досить розмите і не враховує такого елементу справжнього публічного простору, як сприяння соціальним інтеракціям і реалізація громадянських свобод.

На думку М. Кон, міські простори можна помістити на довгій прямій, на «публічному» кінці якої розташовуватиметься «класичний форум» (спеціально створений державою простір для необмеженої соціальної комунікації), а на «приватному» – закрите для сторонніх приватне помешкання, захищене від вторгнення законами. Між ними розташовуються

всі ті різноманітні гібридні простори, які виконують публічні функції, але не відповідають усім критеріям традиційних публічних просторів: від кафе до торговельних центрів. Їх М. Кон пропонує називати «соціальними просторами» [5, с. 1–17]. Питання «чи можна вважати соціальні простори публічними, чи повинні вони забезпечувати рівний доступ?» стає одним з ключових, коли йдеться про просторову справедливість і «повернення» публічних просторів. Від відповіді на це запитання залежить, чи зможемо ми реалізувати в таких просторах свої громадянські права.

Маргарет Кон наголошує, що доступність та власність самі не визначають якість публічного простору, для цього потрібно враховувати характер соціальних інтеракцій, яким сприяє цей простір. Одні простори сприяють незапланованим контактам між людьми, тоді як інші – спрямовують громадську увагу на певний об'єкт і посилюють колективну ізоляцію (як торговельні центри). І навіть в інклюзивних просторах можуть існувати невидимі форми виключення. Щоб наочніше продемонструвати це розрізнення, дослідниця, крім інтерсуб'єктивності, використовує також поняття спектаклю, введене Гі Дебором. «Простори спектаклю»: кінотеатри, стадіони, виставкові зали та подіуми, а також телевізійні ток-шоу збирають маси людей разом, але концентрують їхню увагу на самому спектаклі, забираючи в них можливість участі й діалогу, а відтак і спільного творення нових вимірів публічності [5, с. 10–11].

Останні 30 років увага більшості дослідників міст прикута до особливостей створення нових публічних просторів, тактик їхнього використання і боротьби за них. Можна виділити три основні визначення публічного простору: економічне, соціально-просторове та політичне [9]. Певною мірою вони доповнюють один одного і відповідають трьом компонентам визначення публічного простору, виокремленим Маргарет Кон:

З погляду *економічного визначення* «публічного простору» цей підхід передбачає три режими публічності і використання публічних просторів:

Quintessential (Traditional) public forum – простори, спеціально створені (зазвичай державою) для соціальних інтеракцій, публічного життя і реалізації громадянських свобод;

Non-public forum та Limited public forum – місця зі змішаним режимом доступності, в яких дозволені не всі види громадської політичної активності.

Юридичне визначення публічності / приватності простору переводить проблему з академічної в легальну площину, адже, керуючись законом, суди можуть зобов'язувати власників приватних просторів, які є загальнодоступними, не перешкоджати реалізовувати громадянам політичні права, і таким чином перетворюють їх ці простори на публічні. І навпаки, суди можуть забороняти громадську активність навіть у публічних просторах, створених державою, виключаючи їх із публічної сфери.

Варто зазначити, що в українському законодавстві відсутнє визначення «публічного простору»; в регулятивних актах, які стосуються міського управління і містопланування, визначаються лише так звані «простори громадського використання».

Висновки. На основі аналізу наукових джерел визначено, що публічний простір передбачає постійну ефективну взаємодію і комунікацію у суспільстві. Публічний простір повинен бути відкритим та передбачати ефективний діалог влади і громади міста. Також відкрита комунікація у публічному просторі передбачає наявність суспільних інститутів та залучення представників громади міста до активних соціальних та політичних процесів у прийнятті політичних та соціальних рішень. Важливим аспектом у публічному просторі міста є безпека і реалізація суспільних інтересів жителів та гостей міста.

Ефективність системного підходу залежить від характеру застосовуваних загальносистемних закономірностей, що встановлюють зв'язок між системними параметрами. Будь-яку систему можна дослідити, спираючись на низку принципів системного аналізу. Так, публічний простір з позиції системного підходу ми можемо вивчати, враховуючи аналіз таких систем, як: певна адміністративна територія; органи державної і місцевої влади; населення; інфраструктура; медичні заклади; гендерні та демографічні особливості; освіта та наука; екологія; економіка та інновації; охорона правопорядку та безпека населення; зони для відпочинку; рівень життя населення; наявність розвиненого громадянського суспільства; доступність товарів та послуг.

Також із позиції системного підходу важливим є врахування таких основних принципів, як:

– *цінність публічного простору* – дозволяє розглядати систему одночасно і як єдине ціле, і як підсистему ієрархії інших систем.

– *структуризація публічного простору* – дозволяє аналізувати елементи системи і їх взаємозв'язки в рамках конкретної організаційної структури.

– *множинність публічного простору* – дозволяє використовувати множину кібернетичних, економічних і математичних моделей для опису окремих елементів і системи загалом.

– *системність публічного простору* – властивість об'єкта володіти всіма ознаками системи.

У подальших наших наукових дослідженнях за визначеними елементами системи та описаними принципами ми намагатимемося визначати всі структурні складники публічного простору та можливостей розвитку міста.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антонов В.А. Системний анализ : учеб. для вузов. 2-е изд., стер. Москва : Высш. шк., 2006. 454 с.

2. Грищенко М. Публічний простір міста як об'єкт соціологічного дослідження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Соціологія.* 2016. Вип. 1. С. 31–38.

3. Жулькевська О.В., Грищенко М.В. Суспільний простір міста як об'єкт соціологічного вивчення та емпіричний референт соціальних змін. *Соціологічні студії*. 2012. № 1. С. 61–66.

4. Котуков О. Теоретичні засади формування публічного та публічно-політичного просторів. *Ефективність державного управління*. Collection of scientific works. 2015. Issue 43. "Efficacy Public Administration".

5. Колтун В.С. Публічний простір у процесах консолідації територіальних громад. *Електронне видання: «Державне управління: удосконалення та розвиток».* 2018 р. С. 1–5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/4.pdf.

6. Сеннет Р. Падение публичного человека. Москва : Логос, 2002. 424 с.

7. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин. Київ : МАУП, 2003. 368 с.

8. Тищенко І.М. Міський публічний простір: підходи до визначення / І.М. Тищенко. *Маґістеріум.* Випуск 59. Культурологія, 2017 р. С. 26–33.

9. Neal, Zachary. (2018). Seeking common ground: three perspectives on public space. In: Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Urban Design and Planning. Issue DP000, 2018. P. 1–8.

ГЕНЕЗИС ПАРАДИГМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ ЯК МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ

GENESIS OF THE PARADIGM OF DEMOCRATIC TRANSIT AS A MECHANISM OF STATE FORMATION OF THE POST-POST-PERIOD PERIOD

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-12

Максимова А.Я.
к. наук з держ. упр.,
провідний фахівець кафедри
правоохоронної діяльності
та кримінально-правових дисциплін
Університет митної справи та фінансів

У статті автор аналізує сутність дефініцій «генеза», «парадигма» у напрямі розвитку демократичного розвитку. Автор визначає сутність дефініції «генеза демократичного транзиту» у розробленні, адаптації вітчизняних та закордонних наукових розробок, виокремленні тих, що враховуватимуть українську ментальність та інтереси. Автором показано, що перешкодою на шляху реформування та досягнення демократичного розвитку є і слабкість соціальної бази демократичного поступу: високі показники майнового розшарування, бідність, наявність значної частки маргіналізованого населення і головне – темпи створення основної рушійної сили демократії – середнього класу, залишаються надто повільними. Водночас у масовій свідомості та політичній участі українських громадян спостерігаються певні позитивні зрушення. Своїми показниками вони поступово наближаються до характеристик, притаманних населенню країн розвинутої демократії. Крім того, для України є специфічним наявність елементів як «західного», так і «незахідного» політичного процесу у здійсненні демократичної трансформації.

Науковці виділяють три етапи встановлення демократії у зарубіжних країнах, що мають бути враховані під час розвитку демократичного транзиту в Україні. Під час першого підйому (1828–1926 рр.) хвилі відбувається період становлення демократичних інститутів. Запроваджуються вибори як демократичний інститут. Спочатку чоловіки отримують право голосу: скасовується майновий ценз, залишається тільки віковий. У багатьох країнах встановлюються більш демократичні форми правління – конституційні монархії і республіки.

Друга світова війна сприяла появі другої хвилі демократизації (1943–1962 рр.). Цей період характеризується крахом колоніальної системи і появою нових незалежних держав. Сформувалися нові національні уряди з елементами демократичних інститутів у країнах Європи, Латинської Америки, в Японії, Кореї.

Третя хвиля демократизації розпочинається падінням португальської диктатури в середині 1970-х рр. У країнах Азії і Латинської Америки відбувається лібералізація авторитарних режимів та перехід до демократії.

Ключові слова: *демократичний транзит, парадигма, генеза, державне управління, механізм державного управління.*

In the article the author analyzes the essence of the definitions of "genesis", "paradigm" in the direction of democratic development. Paradigm The author defines the essence of the definition of the genesis of democratic transit and defines it in the development, adaptation of domestic and foreign scientific developments, the selection of those that will take into account the Ukrainian mentality and interests. The author shows that the weakness of the social base of democratic progress is an obstacle to reforming and achieving democratic development: high rates of property stratification, poverty, a large share of marginalized population and, most importantly, the pace of creation of the main driving force of democracy – the middle class, remain too slow. At the same time, there are some positive changes in the mass consciousness and political participation of Ukrainian citizens. By their indicators, they are gradually approaching the characteristics inherent in the population of developed democracies. In addition, the presence of elements of both "Western" and "non-Western" political processes in the implementation of democratic transformation is specific to Ukraine.

Scholars identify three stages of establishing democracy in foreign countries, which should be taken into account in the development of democratic transit in Ukraine. During the first rise (1828–1926) of the wave there is a period of formation of democratic institutions. Elections are being introduced as a democratic institution. Initially, men get the right to vote: the property qualification is abolished, only the age requirement remains. In many countries, more democratic forms of government are established – constitutional monarchies and republics.

World War II contributed to the emergence of the second wave of democratization (1943–1962). This period is characterized by the collapse of the colonial system and the emergence of new independent states. New national governments with elements of democratic institutions were formed in Europe, Latin America, Japan, and Korea.

The third wave of democratization began with the fall of the Portuguese dictatorship in the mid-1970s. The liberalization of authoritarian regimes and the transition to democracy took place in Asia and Latin America.

Key words: *democratic transit, paradigm, genesis, public administration, mechanism of public administration.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Україні – це молода сучасна держава, що постійно змінюється, намагаючись перейти від авторитарної моделі державного управління до демократичного. Вибір правильного вектору розвитку є одним з актуальних завдань уряду, що потребує наявність досвіду та відповідних науково-методичних розробок, необхідність створення яких не викликає сумніву за умов демократичного транзиту та мінливих зовнішніх та внутрішніх умов.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі демократичних перетворень присвячено багато наукових робіт таких зарубіжних вчених, як О. Доннел, Р. Даль, Х. Лінц, Д. Растоу, А. Пшеворський, С. Хантінгтон, Ш. Ейзенштадт, Р. Інглхарт, Ф. Шміттер. Закордонні дослідники розкривають аме-

риканський досвід, досвід країн Латинської Америки та Європи. В Україні за цим напрямом працюють Т. Бєльська, О. Марчак, К. Небрат, Ю. Панійко, Л. Приймак, О. Радченко. Українські дослідники вивчали світову періодизацію розвитку демократичного транзиту, проте не достатньо уваги приділяють демократизаційним процесам у нашій країні у напрямі розбудови демократичної держави.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Наукові розвідки у напрямі розвитку демократичного транзиту узагальнюють зарубіжний досвід, порівнюють Україну з іншими посткомуністичними країнами, проте не вказують конкретного напряму його впровадження в Україні

Метою статті є визначення сутності дефініції генеза парадигми демократичного державотворення та обґрунтування, що саме вона є механізмом державотворення пострадянського періоду.

Виклад основного матеріалу. Україна молода держава, що намагається досягти європейських стандартів життя, високих показників розвитку економіки, що зумовило появу та здійснення трансформаційних перетворень в усіх сферах, зокрема, пенсійній, охороні здоров'я**,** освіті, правоохоронній тощо. Отже, всі найважливіші галузі знаходяться під впливом реформ, мета яких – покращення життя населення. Розуміння демократичних процесів, що відбуваються в Україні, активізує потребу вивчення загальнотеоретичних закономірностей та дослідження вивчення парадигми її розвитку.

Термін «парадигма» найчастіше використовується у розумінні «теорія», «концепція», «доктрина», «модель», «уявлення», «система поглядів». Парадигма співвідноситься із концепцією як часткове і ціле, відрізняючись від останньої тим, що парадигма є системою уявлень, характерною для певного етапу розвитку науки, культури, суспільного життя; являє собою приклад або показовий випадок концепції чи теоретичного підходу[2, с. 422].

Згідно з енциклопедією державного управління парадигма – це система основних наукових досягнень (теорій, методів), згідно з якими організовується дослідницька практика у певний період (наприклад відправна парадигма дослідження); висхідна концептуальна схема чи модель у постановці проблеми та її вирішенні [2, с. 422].

У широкому розумінні парадигма державного управління – це система основних наукових досягнень у сфері державного управління, що є продуктом його бачення та осмислення, сукупністю уявлень про його об'єкт, процеси, явища як образу його бажаного майбутнього стану, набором системоутворюючих ідей і соціальних цінностей, як сценарію можливих подій, обставин і наслідків і як свідчення міри професіоналізму суб'єктів державного управління, продукту розумової праці керівників усіх рівнів управління. З цього погляду парадигма державного управління включає пізнавальний, аналітичний, ціннісний, творчий і організаційно-вольовий компоненти [3, с. 439].

Парадигма демократичного транзиту є системою поглядів на явища, об'єкти і процеси у державному управлінні, що на певному етапі розвитку держави і суспільства підтвердили свою істинність і тому поділяються переважною більшістю фахівців.

Отже, парадигма демократичного транзиту – сукупність філософських, загальнотеоретичних, методологічних, світоглядних, наукових, управлінських та інших настанов, які сформувалися історично і прийняті у пострадянських країнах як зразок, норма, стандарт вирішення проблем.

Обґрунтування заходів для розвитку демократичного транзиту в Україні, доцільно дослідити його генезу. Згідно з Оксфордським словником генеза – походження чогось, коли щось розпочалося або починає існувати [5]. Ґенеза парадигми демократичного транзиту полягає у розробленні, пошуку вітчизняних та закордонних наукових розробок, виокремлення тих, що враховуватимуть українську ментальність та інтереси, оскільки неможливо безпосередньо закордонні надбання впровадити, що зумовлено наявністю власної української історії, культури та ментальністю, що відрізняється від європейської.

Україна, проголосивши державну незалежність, взяла курс на творення демократичної політичної системи. На цей час маємо майже всі необхідні атрибути державності, політичні інститути, саме існування яких свідчить, що в країні відбуваються процеси демократизації. Проте більшість спостерігачів вважає, що Україні ще далеко до встановлення справжнього демократичного режиму, що вона переживає синдром «політичного перевтомлення». У громадян зростає розчарування в ідеалах демократії.

Проблемі демократичного транзиту присвячена значна історіографія, створена зусиллями різних шкіл як західної, так і вітчизняної аналітичної традиції. В політичній науці склалися два основні підходи до інтерпретації умов формування демократичних систем та інститутів. Так, прихильники структурного підходу (а це переважно західні дослідники) виходять із того, що демократичні режими утворюються

під домінуючим впливом макрофакторів – фундаментальних якісних змін в усіх системах життєдіяльності соціуму. Згідно з цим підходом демократія має бути підготовлена відповідним соціально-економічним розвитком суспільства, виконувати функцію оформлення базових процесів, що відбуваються в соціальній сфері. С. Хантінгтон, наприклад, поєднуючи процеси модернізації та демократизації, вважає, що запорукою успіху останньої є довготривалі реформи, що ведуть до підвищення складності, адаптивності політичної системи загалом, секуляризації суспільного життя, раціоналізації структур влади, досягненню національної єдності тощо.

Прихильники процедурного підходу вважають, що головними умовами переходу до демократії є характер правлячих еліт, їх політичні цінності та ідеали, найважливіші тактики і технології володарювання, які використовуються ними. В цьому разі успіх проєкту під назвою «демократія» залежить від ступеня компетентності еліт, їх здатності і можливостей мобілізувати всі (у тому числі й людські) ресурси для досягнення поставленої мети.

Перехід до демократії передбачає наявність відповідних умов у економіці, соціальній та культурно-духовній сферах. Принципове значення має розвиток інфраструктури, ринкових відносин, зрілість громадянського суспільства та інші чинники. Особливість демократичного переходу України полягає у необхідності одночасного вирішення проблем демократизації, створення сучасного ринкового господарства, державно-інституційного та національно-громадянського будівництва.

Однією з успішних умов переходу до демократії є послідовне вирішення завдань відповідних етапів розвитку. Не можна «перескочити» через певну фазу й відразу стати демократичною країною. Відповідно до теоретичних моделей демократичного транзиту Україна вже здебільшого вирішила завдання першого етапу – «лібералізацію», і зараз перебуває на стадії «демократизації». Звичайно цей процес буде достатньо тривалим, оскільки завдання демократизації потребує корінних реорганізацій у всіх сферах суспільних відносин: від економіки – до освіти й культури. Серйозним гальмом на цьому шляху є відсутність національної єдності, а також продуманої державної стратегії демократичного реформування.

Громадянське суспільство в Україні перебуває на початковому етапі свого становлення. Йому притаманні слабкість та нерозвиненість структур, відсутність сталих традицій громадянської співпраці й солідарності. Приватні інтереси слабо артикульовані, а групові – переважно мають корпоративно-егоїстичний характер, що є фактором стримування у процесі налагоджування горизонтальних зв'язків у суспільстві.

Політичні партії, попри підвищення їх ролі у суспільно-політичному житті країни, не є надійними каналами політичної участі громадян, оскільки зазвичай вони є виразниками інтересів потужних фінансово або політико-економічних груп, впливових політичних лідерів, а не соціальних верств. Звідси дефіцит довіри до політико-владних інститутів з боку населення, викривлення структури участі.

Перешкодою на шляху реформування є і слабкість соціальної бази демократичного поступу: високі показники майнового розшарування, бідність, наявність значної частки маргіналізованого населення і головне – темпи створення основної рушійної сили демократії – середнього класу, залишаються надто повільними. Водночас у масовій свідомості та політичній участі українських громадян спостерігаються певні позитивні зрушення. Своїми показниками вони поступово наближаються до характеристик, притаманних населенню країн розвинутої демократії. Крім того, для України є специфічним наявність елементів як «західного», так і «незахідного» політичного процесу у здійсненні демократичної трансформації.

У світовій практиці виділяють три етапи розвитку демократичного транзиту. Під час першого підйому (1828–1926 рр.) хвилі відбувається період становлення демократичних інститутів. Запроваджуються вибори як демократичний інститут. Спочатку чоловіки отримують право голосу: скасовується майновий ценз, залишається тільки віковий. У багатьох країнах встановлюються більш демократичні форми правління – конституційні монархії і республіки. Припиняють своє існування Російська, Австро-Угорська, Німецька імперії. Значну роль у процесі демократизації відіграли політичні партії, що в більшості країн виникають у XIX ст. Ірландія, Ісландія, Швейцарія отримують незалежність. Тобто це початковий період становлення елементарних державних демократичних інститутів в індустріальних країнах. Крах соціалістичної системи – останній етап деколонізації.

Перший спад демократичної хвилі відбувається в 1922–1942 рр. Це період встановлення фашистських, комуністичних режимів. В Італії приходить до влади Муссоліні, в Німеччині – Гітлер (після чого припинила існування Веймарська республіка). Воєнні перевороти та скасування демократичних режимів відбулися в Польщі, країнах Прибалтики.

Фашистські режими встановлюються в Австрії, Чехії, Греції, Португалії, Іспанії. Це період антидемократичних рухів і встановлення тоталітарних режимів, що відбуваються на фоні економічної та політичної кризи в державах.

Друга світова війна сприяла появі другої хвилі демократизації (1943–1962 рр.). Цей період характеризується крахом колоніальної системи і появою нових незалежних держав. Сформувалися нові національні уряди з елементами демократичних інститутів в країнах Європи, Латинської Америки, в Японії, Кореї. Слід зазначити, що в окремих новоутворених країнах були встановлені воєнні диктатури; на Філіппінах, в Індії демократичні режими проіснували недовго. Отже, друга хвиля демократизації характеризувалася передусім звільненням країн від колоніальної залежності і появою на карті світу нових незалежних держав з власною системою управління. Другий спад (1958–1975 рр.) характеризується встановленням у цілій низці країн авторитарних режимів. Зміни відбулися перш за все в країнах Латинської Америки. Антидемократичні процеси відбуваються в азіатських країнах: Пакистані, Кореї, Індонезії, Філіппінах, Туреччині та інших. Останній період деколонізації призвів до встановлення в африканських країнах авторитарних режимів.

Третя хвиля демократизації розпочинається падінням португальської диктатури в середині 1970-х рр. У країнах Азії і Латинської Америки відбувається лібералізація авторитарних режимів та перехід до демократії. У кінці 80-х рр. XX ст. демократична хвиля охопила країни «соціалістичного табору». На зміну однопартійності приходить багатопартійність, відбуваються альтернативні вибори (за участю кількох кандидатів). На політичній карті з'явилося багато нових демократичних держав. За характером демократичних перетворень [1, с. 80–81].

Отже, створюючи в Україні умови для розвитку демократичного транзиту, потрібно врахувати українську ментальність, культуру та цінності.

Висновки. Отже, генеза парадигми демократичного транзиту полягає у розробленні, пошуку вітчизняних та закордонних наукових розробок, виокремленні тих, що враховуватимуть українську ментальність та інтереси, оскільки неможливо впровадити закордонні надбання, що зумовлено наявністю власної української історії, культури та ментальністю, що відрізняється від європейської. Парадигма демократичного транзиту є механізмом сучасного державотворення пострадянських країн. Перспективами подальших наукових досліджень є вивчення особливостей парадигми демократичного транзиту в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бєльська Т.В. Демократичний транзит: специфічна риса сучасного суспільно-політичного процесу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2. С. 78–83.

2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.

3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2. : 692 с.

4. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века: Пер. с англ. Москва : Росс. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2003. 368 с.

5. The Oxford English Dictionary. URL: https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D /genesis (дата звернення: 1.06.2020)

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ СКЛАДНИК МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СОЦІОГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ

THE INSTITUTIONAL CONSTITUENT OF NATIONAL POLICY MECHANISMS REALIZATION IN THE SOCIO-HUMANITARIAN SPHERE

УДК351.77/.84
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-13

Мойсіяха А.В.
аспірант
кафедри публічного адміністрування
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна
Академія управління персоналом»

Досліджено теоретичні підходи до визначення сутності інституціоналізації як елементу забезпечення державної політики. Метою статті є дослідження інституційного складника механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері. Розкрито основні засади державної соціогуманітарної політики. Визначені напрями та сфери її реалізації. Доведено існування декількох підходів до формування державної політики в соціогуманітарній сфері: галузевий, просторовий, секторальний. Досліджені особливості інституціонального забезпечення державної політики в соціогуманітарній сфері. Констатовано, що галузева структура управління соціогуманітарною сферою існує у вигляді розрізнених вертикалей ієрархії державних органів у відповідних секторах такої політики, але вони не об'єднані сьогодні єдиним центром прийняття політичних рішень. Відзначено, що галузевий підхід у сфері державного управління є найбільш ефективним, оскільки визначає основні засади, принципи та цілі здійснення державно-управлінського впливу в однорідній сфері суспільних відносин, однорідність якої визначається єдиним контуром суспільних потреб.

Відзначено, що галузевий підхід ґрунтується на інституціональному об'єднанні, яке відповідає сучасним напрямам реалізації політики в медичній, соціальній, освітній та інших сферах. Зроблено висновок, що дослідження інституційного забезпечення державної політики в соціогуманітарній сфері, під інституціоналізацію державної політики в соціогуманітарній сфері пропонується розуміти формалізовану (через певну сукупність органів державної влади, інститутів громадянського суспільства, установ, організацій різних форм власності, а також органів місцевого самоврядування), структуровану та організовану у певному законодавчо визначеному порядку ієрархію рівнів розробки, запровадження та практичної реалізації державної політики, детермінованої за певними галузями та спрямованої на досягнення спільної мети розвитку соціогуманітарної сфери. Доведено, що на теоретичному рівні є такі три підходи до побудови інституціонального виміру державної політики в соціогуманітарній сфері: галузевий, просторовий і секторальний.

Ключові слова: *державна політика в соціогуманітарній сфері, інституціоналізація, галузевий підхід, гуманітарна політика, соціальна політика.*

Theoretical approaches to the definition of institutionalization as an element of national policy provision are researched. The article aim is to discover the institutional constituent of national policy mechanism realization in the socio-humanitarian sphere. The main aspects of national socio-humanitarian policy are revealed. Branches and spheres of its realization are determined. The existence of a few approaches to the formation of national policy in the socio-humanitarian sphere are proved. One nominates them as specialized, spatial and sectoral ones. Peculiarities of institutional provision of national policy within the socio-humanitarian sphere are researched. It is stated that the sectoral structure of socio-humanitarian sphere administration exists in the form of distinguishing hierarchical state bodies in certain sectors of such policy but they are not united by the common center of political decisions making. It is noted that the sectoral approach in the field of national administration is the most effective one since it outlines the essential basis, principles and goals of national administration influence in the homogeneous sphere of social relations determined by the unique contour of social needs. It is emphasized that the sectoral approach is based on the institutional consolidation corresponding to modern directions of policy realization in the medical, social, educational and other spheres. It is concluded that the research of national policy institutional provision in the socio-humanitarian sphere tends to be understood as a formalized, structural and arranged in the particular legal hierarchical levels of development, implementation of national policy determined according to the certain fields focusing on achievement of common development aim of socio-humanitarian sphere. It is proved that within the theoretical level there are a few approaches to the formation of national policy institutional dimension in the socio-humanitarian sphere such as branch, special and sectoral ones.

Key words: *national policy in the socio-humanitarian sphere, institutionalization, branch approach, humanitarian policy, social policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний стан розвитку соціогуманітарної сфери в Україні напряму залежить від раціональності використання наявних ресурсів у державному управлінні цією сферою, а також в ефективному інституціональному забезпеченні такого управління. Держава розробляє та запроваджує соціогуманітарну політику, враховуючи потреби суспільства, але досягнення її цілей стає можливим лише у разі відповідності спроможності механізму держави проголошеним та задекларованим завданням. Для цього існує потреба у формуванні відповідної таким завданням і цілям інституційного забезпечення. Державна політика в соціогуманітарній сфері не уявляється монолітною, вона є структурованою та складається з багатьох взаємозалежних елементів. Реалізація кожного елементу, запровадження кожного механізму – все це відбувається тим

ефективніше, чим раціональніше побудовано структуру органів публічного управління в згаданій сфері. Таким чином, сьогодні постає проблема моніторингу наявного стану інституційного забезпечення державної політики в соціогуманітарній сфері та пошук потенціалу для його вдосконалення. Інституціоналізація процесів державного управління суспільними відносинами сама по собі є окремою сферою управлінської діяльності, яка вимагає створення не лише власне інституцій та інститутів, але і формування між ними зв'язків, що вимагає емпіричного виміру проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Саме тому останні дослідження в аналізованій сфері спрямовувалися на аналіз та оцінку сучасного стану державного управління, вирішення питань оптимізації державних ресурсів та фіксування державної політики в соціогуманітарній сфері. Однак сьогодні найбільшу актуальність отримують вже такі дослідження, як, наприклад, дослідження С.О. Москаленка в аспекті формування державної політики в соціогуманітарній сфері; Ю.І. Стельмащука – з питань теоретичного забезпечення державного регулювання розвитку соціально-гуманітарної сфери. Окремий інтерес викликали роботи І.В. Каріх з проблеми інституційно-правових засад політики в гуманітарній сфері, а також О.М. Петроє в контексті вдосконалення державного управління соціогуманітарним розвитком. Різні механізми державного регулювання розвитку соціогуманітарної сфери досліджувалися С.Горбатюком, В.П. Трощинським, В.А. Скуратівським, П.К. Ситнік тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас сьогодні так і не вирішено питання оптимізації інституціонального забезпечення державної політики в соціогуманітарній сфері. Є об'єктивна проблема у трансформації не лише структури органів та інститутів, але й самих підходів державної політики щодо їх формування, з'являються об'єктивні передумови для перегляду змісту механізмів управління, підвищення їх гнучкості, мобільності, що зумовлює перехід від бюрократизації державної політики до проєктного менеджменту із розширеним запровадженням механізмів та моделей ситуативного управління.

Мета статті. Метою статті є дослідження інституційного складника механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері.

Виклад основного матеріалу. Реалізація державної політики у соціогуманітарній сфері передбачає існування досить складної системи різноспрямованих елементів державно-управлінського впливу на окремі сегменти соціального, культурного, релігійного буття людини. Кожен із таких вузлових елементів представляє собою сукупність суспільних відносин з отримання певних благ соціокультурного характеру. Держава створює напрями реалізації політики в означеній сфері, а також забезпечує функціонування всіх її складників винятково шляхом побудови системи органів управління, а також шляхом оптимізації ресурсного забезпечення існування таких вузлових елементів.

При цьому інституціоналізація проявляється в певному упорядкуванні органів управління соціогуманітарною сферою. Інституціоналізація державної політики у соціогуманітарній сфері є одним з основних і найбільш важливих аспектів ефективності реалізації різних її форм. З погляду системного підходу організація органів влади повинна здійснюватися з огляду на певні принципи і цільові орієнтири, спрямовані, очевидно, на досягнення максимального рівня виконання завдань загальнодержавного і місцевого (локального) значення. Отже, інституціоналізація визначає архітектоніку будь-якої організаційно-управлінської системи і розглядається нами як один із способів вдосконалення системи організаційно-правового забезпечення державної політики у соціогуманітарній сфері.

Інституціоналізація є чинником зниження невизначеності й основою для прогнозування поведінки суб'єктів. Інститути пропонують схему дії в тих сферах, де ця схема не існувала, і тому в ній була невизначеність. Так, у процесі інституціоналізації відбувається заміна спонтанної поведінки на передбачувану, яка очікується і моделюється. Суспільство, створюючи інститути, закріплює певні види соціальної взаємодії, робить їх постійними та обов'язковими. Далі на цій основі розробляється система санкцій. Фіналом інституціоналізації інтересів можна вважати створення відповідно до норм і правил чіткої інституційно-рольової структури інтересів, схваленої більшістю учасників соціально-економічного процесу [6, с. 115–119].

На думку групи авторів Р. Симпсона, Дж. Тьорка [19, с. 106–108], інституціоналізація розглядається як процес формування різних видів соціальної діяльності як соціальні інститути. Завершенням процесу інституціоналізації є інтеграція нового виду соціальної діяльності в наявну структуру виробничо-економічних відносин [5, с. 55–59]. На думку авторів В. Меркеля і А. Круассана [9, с. 12], інституціоналізація – процес утворення набору правил, що задають контекст людського спі-

віснування і взаємодії. Своєю чергою А.А. Ткач вказує, що інституціоналізація – це перетворення соціальних намірів на норму та формування правил економічного спілкування шляхом їх впровадження за допомогою владних інституцій (неписаних правил чи правової діяльності) на основі засобів правового, економічного і політичного регулювання [16, с. 126].

Натомість Н. Флігстін вважає, що інституціоналізація закріплює загальноприйняті практики, забезпечує їх збереження в незмінному вигляді протягом ряду поколінь, забезпечує перетворення абстрактних правил у реальні моделі стабільної взаємодії [17, с. 28].

Звертаючись до праць Д.Ю. Андрофагіна, можна дійти висновку, що інстітуціоналізація – це процес формування і створення соціальних, економічних і політичних інститутів як стійких форм організації діяльності господарюючих суб'єктів в економічній системі; правове та організаційне закріплення тих чи інших соціальних відносин господарюючих суб'єктів [2, с. 6]. З цього погляду ми можемо розглядати інституціоналізацію як процес становлення стійкого взаємозв'язку між певною сукупністю органів, що реалізують державну політику у соціогуманітарній сфері.

Л.В. Андриченко вважає, що відповідно до інституціонального підходу суб'єктами державного управління є законодавчі та виконавчі органи влади, які відповідно до встановлених їм повноваженнями, здійснюють прямий і непрямий управлінський вплив на інституційну структуру суспільства [1, с. 28–30].

Своєю чергою А.Г. Давиденкова та О.О. Туфанов під інституціоналізацією розуміють явище неоднорідне і нелінійне. Тому вчені пропонують два підходи до визначення сутності інституціоналізації: «як історичний процес зародження і встановлення нових соціальних, політичних і культурних інститутів; як спосіб функціонування інститутів у рамках соціальних систем в зв'язку з процесом адаптації індивідів і колективів до її нормативних вимог» [4, с. 105].

Таким чином, термін інституціоналізація визначає формування формального способу або структури соціального середовища, механізми забезпечення сталого стабільного взаємини між різними підсистемами державної політики у соціогуманітарній сфері. В.Д. Нечаєв відзначає, що «інституційна організація розуміється як специфічний для цього суспільства, внутрішньо узгоджений комплекс інститутів (формальних і неформальних правил і угод), що регулюють взаємодію індивідуальних і колективних акторів з відповідних питань» [12, с. 26–28].

П.П. Дмитрук зазначає, що результатом інституціоналізації механізму державного регулювання має бути створення умов для економічного зростання виробництва, високої конкурентоспроможності продукції, підтримки науково-технічного потенціалу, недопущення зниження рівня життя населення нижче за нормативно встановлені порогові значення, збереження соціально-економічної стабільності в суспільстві. Формування інституційної бази державного регулювання постає як результат нормотворчості ряду відповідних суб'єктів: Верховної Ради України, Президента України та безпосередньо підпорядкованих йому консультативно-дорадчих органів, органів виконавчої та судової гілок влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування [5, с. 114–121].

Ф. Селзнік вважає, що інституціоналізація відбувається на якомусь етапі діяльності організації як наслідок накопичення традицій, а також під впливом свідомих дій керівників. Завдяки інституціоналізації організація координує діяльність персоналу, забезпечує ідентифікацію індивідів з організаційними цілями, злагоджену роботу та стабільність своїх структурних елементів [18].

Е.М. Лібанова вважає, що інституціоналізація це процес формування функціональних, нормативних та владних відносин між інституційним суб'єктом і суб'єктами його навколишнього зовнішнього середовища [8].

Узагальнюючи підходи різних течій та вчених до визначення терміну «інституціоналізація», найбільш прийнятним для подальшого аналізу можна вважати таке його трактування: інституціоналізація – це вироблення норм правил у якій-небудь галузі суспільних відносин (інститутів), тих або інших форм суспільного ладу. Таким чином, інституціоналізація нами розглядається як сукупність органів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері.

Враховуючи викладене вище, необхідно зауважити, що інституціоналізація державної політики у соціогуманітарній сфері визначається відповідно до законодавства України, яким регулюються різні аспекти соціогуманітарної сфери та різні її підсистеми. Саме в цьому законодавстві визначається коло державних інституцій, що наділені відповідними повноваженнями в сфері забезпечення відносин з розвитку соціогуманітарної сфери та задоволення відповідних потреб громадян належним рівнем державно-управлінського впливу. Натомість ми обстоюємо погляд, відповідно до якого до такої системи необхідно обов'язково включати органи та установи, що здійснюють реалізацію державної соціогу-

манітарної політики на загальнодержавному, регіональному та локальному рівнях.

Але якщо провести аналіз законодавчого забезпечення державного регулювання соціогуманітарної сфери, то постають одразу дві проблеми в контексті визначення найбільш ефективної моделі інституціоналізації державної політики в означеній сфері:

– по-перше, цілком зрозуміло, що первинним структурним елементом такої моделі є сукупність органів, які формують державну політику, але сукупність органів, які впроваджують таку політику, навряд чи можна визначити однозначно саме на сучасному етапі розвитку системи публічного управління в Україні;

– по-друге, важко однозначно визначити предметну сферу регулювання, оскільки вітчизняне українське законодавство не містить визначення «соціогуманітарної сфери». Через це неможливо чітко й однозначно визначити і об'єкт державно-управлінського впливу, що об'єктивно формує потребу у пошуку спочатку теоретичного, методологічного інструментарію, а вже потім практичного виразу вирішення проблеми інституціоналізації державної політики у вказаній сфері.

У цьому контексті доцільно звернутися до робіт Ю.І. Стельмащука, який зазначає, «що заходи держави стосовно регулювання соціогуманітарної сфери є неефективними через їх безсистемність і непослідовність; відсутність чітко продуманої тактики, яка базувалась би на глобальному вивченні й усебічному врахуванні наявних особливостей культурного життя, економічної, соціально-політичної, демографічної ситуації; а також через відсутність належної нормативно-правової бази, яка однозначно регулювала б управлінську діяльність у контексті загальних закономірностей національного поступу українського суспільства, захисту національних інтересів» [14]. Таким чином, ми повинні зробити висновок, що сьогодні говорити про остаточну інституціоналізацію державної політики в соціогуманітарній сфері взагалі недоцільно та передчасно. На цей час точно навіть не визначено, що саме входить та охоплюється цим поняттям. Зрозуміло, що розвиток соціально-гуманітарної сфери та формування єдиного гуманітарного простору є першочерговим завданням держави з погляду забезпечення національної єдності та самоідентичності. Але чітко визначити структуру органів державної влади, які забезпечують втілення цієї політики на практиці важко, що призводить до появи проблем другого рівня – відсутність необхідного рівня ефективності соціогуманітарної політики та неспроможність мобілізувати потенціальні ресурси на її впровадження.

Так, наприклад, В.П. Трощинський, В.А. Скуратівський, П.К. Ситніктаін та інші вказують, що органам управління охороною здоров'я всіх рівнів необхідно звернути першочергову увагу на розв'язання проблеми дотримання вимог державних соціальних стандартів надання медичної допомоги під час надання медичної допомоги пацієнтам в лікувально-профілактичних закладах. Особливу увагу слід приділити відділам охорони здоров'я районних державних адміністрацій, органам місцевого самоврядування в сільській місцевості на стан дотримання таких вимог під час надання медичних послуг у місцевих закладах охорони здоров'я [10, с. 41–42]. Це є цілком логічно для органів сфери охорони здоров'я, яка, на думку дослідників і на нашу думку, є елементом соціогуманітарної сфери. Але постає питання: яким чином інституційний складник системи охорони здоров'я включити в інституційну структуру державної політики в соціогуманітарній сфері. На думку наведених вище вчених, це має відбуватися за галузевим підходом стосовно кожного сегменту аналізованої політики держави через уніфікацію стандартів державного регулювання із одночасною ідентифікацією та деталізацією реалізації конкретних цілей та завдань держави в різних секторах соціогуманітарної сфери.

Подібного погляду дотримується також С. Горбатюк, який визначає державну гуманітарну політику як політику, яка диверсифікована за низкою напрямів: державна демографічна політика, державна політика у сфері формування та розвитку людського потенціалу (охорона здоров'я, освіта, наука й інновації, культура, фізична культура і спорт); державна політика у сфері формування ідейно-свідомісного потенціалу та національного самоусвідомлення; державна політика у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина; державна політика у сфері національних відносин і релігії [4, с. 85–87]. Ми підтримуємо такий погляд через декілька причин:

– по-перше, галузева структура управління соціогуманітарної сферою існує у вигляді розрізнених вертикалей ієрархії державних органів у відповідних секторах такої політики, але вони не об'єднані сьогодні єдиним центром прийняття політичних рішень;

– по-друге, галузевий підхід у сфері державного управління є найбільш ефективним, оскільки визначає основні засади, принципи та цілі здійснення державно-управлінського впливу в однорідній сфері суспільних відносин, однорідність якої визначається єдиним контуром суспільних потреб.

О.М. Петроє навпаки акцентує увагу на необхідності запровадження не галузевого, а просторового підходу. Так, дослідниця зазначає, що «однією з центральних проблем розвитку соціогуманітарної сфери України є недоліки наявної системи державного управління з властивою їй централізованою обтяженістю, ігноруванням регіональної специфіки, зумовленої потребами та інтересами соціогуманітарного розвитку населення різних регіонів. Тому удосконалення такої політики має здійснюватися шляхом децентралізації влади, демократизації політичних і соціально-економічних відносин, активізації процесів горизонтального (міжгалузевого, секторального) та вертикального (управлінського) співробітництва, співробітництва всіх гілок влади та місцевого самоврядування» [13, с. 72–73]. Це означає, що інституціоналізація соціогуманітарної політики повинна відбуватися шляхом відтворення стійкої єдиної ієрархії органів державної влади, яка на різних рівнях (центральному, регіональному, локальному) виступатиме центром відносин та координації діяльності інших органів та інституцій в соціогуманітарній сфері.

Цього ж погляду дотримується І.В. Каріх, яка укладає в систему соціогуманітарної політики всі сфери людського буття, які спрямовані на її розвиток як особистості та реалізацію її особистих прав, не пов'язаних із матеріальним відтворенням. «Доцільно говорити загалом про історичний, світоглядний і цивілізаційний контекст, що визначає спрямування соціогуманітарної політики та її основне ціннісне наповнення, а також виклики й загрози, пов'язані з явищами гуманітарної експансії» [6, с. 8–11]. Своєю чергою Ю.І. Стельмащук зазначає, що соціогуманітарну політику слід розділяти лише на два складники: соціальну

Рис. 1. Інституціональне забезпечення державної політики в соціогуманітарній сфері

сферу (система забезпечення національних програм розвитку суспільства, яка покликана засобами та механізмами соціальної політики створювати умови для реалізації потенціалу людини, соціальної стабільності, соціального миру, високого рівня суспільної соціодинаміки) та гуманітарна сфера (включає в себе єдність об'єктивних і суб'єктивних факторів суспільного життя, що мають на меті створення умов для соціальної, інтелектуально-духовної безпеки людини і суспільства, реалізацію її соціальних, духовних потреб, формування і збагачення творчого потенціалу особи) [15, с. 94–95]. С.О. Москаленко розділяє такий підхід, але вважає при цьому, що кожна за наведених сфер має розділятися на більш дрібні сектори. Так, соціальна політика повинна детермінуватися через політику в сфері медичного та соціального забезпечення тощо, а гуманітарна – через освітню, релігійну та інші сектори суспільних відносин [11]. Таким чином, ми доходимо висновку, що сьогодні не існує певної усталеної єдності в питаннях визначення інституціоналізації державної політики в соціогуманітарній сфері навіть на теоретичному рівні.

Таким чином, ми наголошуємо на тому, що інституціональне забезпечення державної політики в соціогуманітарній сфері повинно мати такий вигляд (рис. 1).

Натомість нам уявляється цілком логічним поєднати всі наведені вище погляди. Їх існує декілька:

– галузевий підхід – ґрунтується на інституціональному об'єднанні, яке відповідає сучасним напрямам реалізації політики в медичній, соціальній, освітній та інших сферах;

– просторовий підхід – втілюється в побудові чіткої ієрархії органів державного управління від центру прийняття політичних рішень та відповідальності за запровадження політики в соціогуманітарній сфері із подальшим формуванням відповідних виконавчих структур на рівні регіональному та локальному;

– секторальний підхід – виділення соціальної та окремо гуманітарної сфери з подальшою детермінацією на відповідні сегменти реалізації суспільних відносин щодо забезпечення особистісного розвитку та потреб людського буття.

Об'єднавши їх, ми забезпечимо необхідну централізацію, яка дасть змогу розробляти цілісну державну політику в соціогуманітарній сфері, впроваджувати її на всіх рівнях ієрархії, а також дотримуватися уніфікованих підходів та принципів під час її практичної реалізації.

Таким чином, розробляючи та визначаючи основні аспекти й засади державної політики в соціогуманітарній сфері на загальнодержавному рівні, забезпечується її цілісність. Через субдержавний рівень – рівень міністерств та відомств – відбувається деталізація основних засад і цілей державної політики у відповідні програми галузевого спрямування. Через регіональні органи та управління центральних органів державної влади в сфері соціальної, гуманітарної політики забезпечується її практичне впровадження. А через локальний рівень – реалізація на практиці, спрямована безпосередньо на населення як основного споживача.

Висновки. Підводячи підсумки дослідження інституційного забезпечення державної політики в соціогуманітарній сфері, слід зауважити таке:

– по-перше, під інституціоналізацію державної політики в соціогуманітарній сфері пропонується розуміти формалізовану (через певну сукупність органів державної влади, інститутів громадянського суспільства, установ, організацій різних форм власності, а також органів місцевого самоврядування), структуровану та організовану у певному законодавчо визначеному порядку ієрархію рівнів розробки, запровадження та практичної реалізації державної політики, детермінованої за певними галузями та спрямованої на досягнення спільної мети розвитку соціогуманітарної сфери.

– по-друге, доведено, що на теоретичному рівні є декілька підходів до побудови інституціонального виміру державної політики в соціогуманітарній сфері: галузевий підхід; просторовий підхід; секторальний підхід.

Доведено необхідність їх поєднання та побудови інституціонального забезпечення державної політики в соціогуманітарній сфері з єдиним центром прийняття рішень щодо розробки цілей та завдань такої політики, а також стрункою та системно виваженою ієрархією органів державної влади на різних рівнях її практичної реалізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андриченко Л.В. Проблемы правового обеспечения сохранения культурного наследия коренных малочисленных народов: международный и национальный аспекты. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* 2019. № 4. С. 17–32.

2. Андрофагин Д.Ю. Механизм институционализации экономических отношений. *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета.* 2008. № 1 (20). С. 5–9.

3. Горбатюк С. Концептуалізація моделі гуманітарної політики в Україні на сучасному етапі реформ. *Ефективність державного управління.* 2018. Вип. 2 (55). Ч. 1. С. 80–90.

4. Давыденкова А.Г., Туфанов А.О. Институционализация социокультурной и экономической жизни общества: социально-философские аспекты. *Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина.* 2011. С. 96–106.

5. Дмитрук П. Інституціоналізація механізму державного регулювання економічної безпеки АР Крим: соціальний аспект. *Актуальні проблеми державного управління.* 2011. Вип. 4. С. 55–59.

6. Дмитрук П. Принципи інституціоналізації механізму державного регулювання економічної безпеки регіону. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр*. 2011. Вип. 4 (11). С. 114–121.

7. Каріх І.В. Інституційно-правові засади політики національної безпеки в гуманітарній сфері : автореф. дис.. к.політ. н. ; спеціальність 21.01.01 – Київ : Національний інститут стратегічних досліджень. 2018. 22 с.

8. Лібанова Е.М. Перспективи трансформації соціальної сфери України. *Демографія та соціальна економіка.* 2004. № 1–2. 54 с.

9. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях. *Политические исследования.* 2009. № 2. С. 20.

10. Механізми державного регулювання розвитку соціогуманітарної сфери : наук. розробка [авт. кол. : В.П. Трощинський, В.А. Скуратівський, П.К. Ситніктаін]. Київ : НАДУ,2012. 52 с.

11. Москаленко С.О. Формування державної політики в соціогуманітарній сфері: комунікативна складова. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_15.

12. Нечаев В.Д. Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России : автореферат дис. д. полит. н. : специальность – 23.00.02. Москва, 2008. 32 с.

13. Петроє О.М. Основні напрями вдосконалення державного управління соціогуманітарним розвитком на регіональному рівні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2014. № 2. С. 69–74.

14. Стельмащук Ю.І. Стан розвитку соціально-гуманітарної сфери в процесі трансформаційних змін України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2015. № 6. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1005.

15. Стельмащук Ю.І. Державне регулювання розвитку соціально-гуманітарної сфери: термінологічний інструментарій. *Інвестиції: практика та досвід.* 2016. № 20. С. 93–97.

16. Ткач А.А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури: монографія. Київ : НАН України, Об'єдн. ін-т економіки, 2005. 295 с.

17. Флигстин, Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений. *Экономическая социология.* 2008. Т. 2. 55 с.

18. Selznick Ph. Institutionalism "Old" and "New". *Administrative Science Journal.* 1996. № 2 (41). P. 270–278.

19. Turk H., Simpson R.L. Institutions and social exchange. N.Y., 1971. P. 210.

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В БУДІВНИЦТВІ: ПОБУДОВА КОРПОРАТИВНИХ СТРУКТУР І СТВОРЕННЯ ПАРТНЕРСТВ

STRATEGIC MANAGEMENT OF INVESTMENT ACTIVITIES IN CONSTRUCTION: BUILDING CORPORATE STRUCTURES AND CREATING PARTNERSHIPS

УДК 336
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-14

Прав Ю.Г.
к. екон. наук, доцент,
докторант кафедри публічного адміністрування
Навчально-науковий інститут міжнародних відносин та соціальних наук
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Метою статті є визначення дії інформаційно-аналітичного та нормативно-правового способів стратегічного управління інвестиційною будівельною діяльністю на прикладі побудови корпоративних структур і створення партнерств. Визначено сутність стратегічного управління інвестиційною діяльністю в будівельній сфері. Запропоновано розглянути дію інформаційно-аналітичного та нормативно-правового способів стратегічного управління інвестиційною будівельною діяльністю на прикладі побудови корпоративних структур і створення партнерств. Визначено основні переваги партнерства. Розглянуто специфічні особливості корпоративних структур: 1) більшість учасників створюваних корпоративних структур – це діючі організації; 2) особливу роль відіграє так званий синергетичний ефект, де ефект від сукупності всіх напрямів діяльності корпоративної структури перевищує суму ефектів від кожного напряму окремо. Сформульовано передумови диверсифікації виробництва у інвестиційно-будівельному комплексі. Виділено основні підходи до оцінки ефективності корпоративної інтеграції: 1) підхід, пов'язаний з теорією фінансового менеджменту; 2) підхід, пов'язаний із забезпеченням конкурентних переваг. Визначено значення ідеологічного фактора для економічної ефективності корпоративної структури. Зазначено основні напрями ефективного управління корпоративною структурою; 3) підхід, пов'язаний з теорією трансакційних витрат, який концентрує увагу на можливості різних форм економії на основі укладання довгострокових контрактів, що регулюють спільну діяльність. Зазначено, що ряд положень запропонованої концепції може бути врахований під час аналізу ефективності українських інтегрованих структур. Сформовано вимоги до показників економічної ефективності інтеграції. Зазначена певна обмеженість цього підходу під час аналізу ефективності економічної інтеграції; 4) підхід, спрямований на формування взаємовигідних довгострокових ділових відносин. Зазначено, що в останні роки в економіці країни спостерігається відхід від традиційної практики постійної зміни постачальників (в гонитві за мінімальною ціною). Створюються стійкі коопераційні зв'язки з постачальниками і споживачами як довготривалими партнерами. Визначено основні функції ідеології корпоративної структури. Відзначена виняткову важливість врахування впливу зовнішніх факторів економічного середовища на функціонування корпорації, починаючи зі стадії обґрунтування корпоративних цілей і рівня можливої ефективності.

Ключові слова: *стратегічне управління, будівництво, партнерство, інвестиційна діяльність, корпоративна структура, корпоративна інтеграція.*

The purpose of the article is to determine the effect of information-analytical and regulatory methods of strategic management of investment construction activities on the example of building corporate structures and creating partnerships. The essence of strategic management of investment activity in the construction sphere is determined. It is proposed to consider the effect of information-analytical and regulatory-legal methods of strategic management of investment construction activities on the example of building corporate structures and creating partnerships. The main advantages of the partnership are identified. The specific features of corporate structures are considered: 1) the majority of participants of the created corporate structures are the operating organizations; 2) a special role is played by the so-called synergetic effect, where the effect of the totality of all activities of the corporate structure exceeds the sum of the effects of each area separately. Prerequisites for diversification of production in the investment and construction complex are formulated. The main approaches to assessing the effectiveness of corporate integration are identified: 1) the approach related to the theory of financial management; 2) the approach related to providing competitive advantages. The significance of the ideological factor for the economic efficiency of the corporate structure is determined. The main directions of effective management of corporate structure are indicated; 3) an approach related to the theory of transaction costs, which focuses on the possibilities of various forms of savings based on the conclusion of long-term contracts governing joint activities. It is noted that a number of provisions of the proposed concept can be taken into account when analyzing the effectiveness of Ukrainian integrated structures. Requirements to indicators of economic efficiency of integration are formed. There is a certain limitation of this approach in the analysis of the effectiveness of economic integration; 4) an approach aimed at forming mutually beneficial long-term business relationships. It is noted that in recent years the country's economy has moved away from the traditional practice of constant change of suppliers (in the pursuit of the minimum price). Strong cooperative relations are established with suppliers and consumers as long-term partners. The main functions of the ideology of the corporate structure are determined. The exceptional importance of taking into account the influence of external factors of the economic environment on the functioning of the corporation, starting from the stage of substantiation of corporate goals and the level of possible efficiency, is noted.

Key words: *strategic management, construction, partnership, investment activity, corporate structure, corporate integration.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Глобалізаційні явища викликають необхідність активізації співробітництва суб'єктів господарювання як стратегічний напрям їх розвитку. Одним із ефективних механізмів реалізації цього завдання є посилення інтеграційних процесів в усіх її проявах: від повного злиття до утворення стратегічних альянсів і глобальних організацій, заснованих на врахуванні спільних інтересів. Саме це зумовлює значний інтерес до інтегрованих корпоративних структур – особливої групи корпоративних об'єднань як системи взаємодії господарюючих суб'єктів, якій притаманні власні закономірності розвитку.

Корпоративні структури являють собою сукупність фірм або спеціалізованих одиниць, діяльність яких координується ринковими механізмами, системою замовлень на постачання продукції та розвитком гнучких взаємовідносин з іншими фірмами на основі використання сучасних інформаційних технологій. Загальними завданнями корпоративних структур у будівництві є: концентрація інвестиційних ресурсів; інноваційний розвиток; підвищення конкурентоспроможності продукції; сприяння демонополізації ринків продукції будівельного комплексу; здійснення прогресивних структурних змін у будівництві; формування раціональних технологічних та коопераційних зв'язків; розвиток конкурентного економічного середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження природи та особливостей формування корпоративних структур зробили А. Маршалл [1], А. Берлі [2], Д. Норт [3], О. Вільямсон [4], Й. Шумпетер [5], Дж. Гелбрейт [6], Є.А. Вилгін [7], Л.І. Федулова [8], С.О. Ракицька [9], Л.В. Левковська [10], В. Куцик [11] та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне проведеним дослідженням методології та теорії формування корпоративних структур, слід зазначити, що чимало питань і проблем досі залишаються ґрунтовно не дослідженими, хоча процеси корпоратизації виявили себе як об'єктивні тенденції розвитку ринкової системи понад сто років тому. Потребують більш детального вивчення питання щодо дії інформаційно-аналітичного та нормативно-правового способів стратегічного управління інвестиційною будівельною діяльністю шляхом побудови корпоративних структур і створення партнерств.

Метою статті є визначення дії інформаційно-аналітичного та нормативно-правового способів стратегічного управління інвестиційною будівельною діяльністю на прикладі побудови корпоративних структур і створення партнерств.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стратегічне управління інвестиційною діяльністю в будівельній сфері можна визначити як комплекс взаємопов'язаних управлінських рішень і механізмів, які налагоджують і забезпечують стабільну роботу підсистем і керованих елементів системи з урахуванням навколишніх умов господарювання.

Слід зазначити, що механізми стратегічного управління слід використовувати комплексно, оскільки вони зачіпають окремі аспекти організації інвестиційної діяльності будівельних організацій у комплексі. Пропонується розглянути дію інформаційно-аналітичного та нормативно-правового способів стратегічного управління інвестиційною будівельною діяльністю на прикладі побудови корпоративних структур і створення партнерств.

Л.І. Федулова під корпоративною структурою розуміє «сукупність окремих одиниць, організованих в єдину систему (як об'єднання капіталів, де проходить їх взаємодія та перетворення на єдину систему корпоративного капіталу, і як складне економічне утворення, що відображає статутне злиття простих економічних одиниць), де кожний складник корпораційної системи може функціонувати лише завдяки взаємодії з іншими елементами і являє собою внутрішню організацію, що розвивається за власними законами і набуває свого змісту в інтеграції за виробничо-технологічними та фінансовими зв'язками [8].

Утворення і розвиток інтегрованих об'єднань у будівництві, основаних на поєднанні технологічно взаємозалежних промислового, будівельного, фінансового і торгового капіталів, є об'єктивно необхідним у ринкових умовах. Інтерес до участі в таких структурах у переробних, промислових і будівельних підприємств значний і зумовлений насамперед їхнім прагненням отримати потрібні інвестиційні ресурси, створити надійні канали для забезпечення сировиною і збуту своєї продукції. Внутрішньокорпоративні відносини та обмін охоплюють фінансові і промислові ресурси та науково-технічну інформацію.

У межах об'єднання діє принцип не конкуренції, а спеціалізації на умовах кооперації (коли сфери діяльності підприємств не перетинаються, а доповнюють одна одну). Тому в структурі «постачальник – споживач» створюються передумови до монополізації. Таким чином, внутрішнє економічне середовище корпорації набуває певних ознак неринкового характеру. Отже, будівельне об'єднання

(корпорація) – це єдиний спеціалізований виробничо-господарський комплекс, до якого повинні входити суб'єкти економіки з перероблювання сировини, виробництва будівельних матеріалів та конструкцій, науково-дослідні інститути, конструкторські бюро, технологічні та будівельні організації, які мають виробничі зв'язки і спеціалізоване допоміжне та обслуговуюче господарство [9].

Основними перевагами партнерства Є.А. Вилгін вважає: поліпшення якості обслуговування; зниження вартості проєкту; поділ ризиків; скорочення термінів будівництва; краще бюджетне виконання; розвиток ринку капіталу [7, с. 371].

Об'єднання будівельних організацій в корпоративну структуру доцільно тільки в разі отримання реального ефекту від об'єднання. Перш ніж розглядати корпоративні структури як об'єкти оцінки ефективності, слід розглянути їх специфічні особливості [8–10]:

1. Більшість учасників створюваних корпоративних структур – це чинні організації. В зв'язку з цим оцінка їх ефективності має такі аспекти:

– зміна результативності використання діючих виробничих потужностей, потенціалу науково-дослідних і дослідно-конструкторських організацій;

– нові можливості для реальних інвестицій, що виникають в результаті формування корпоративних структур.

2. Особливу роль відіграє так званий синергетичний ефект, де ефект від сукупності всіх напрямів діяльності корпоративної структури перевищує суму ефектів від кожного напряму окремо.

У інвестиційно-будівельному комплексі (ІБК) передумови диверсифікації виробництва можна сформулювати в наступних основних положеннях:

– необхідність фіксації вартості об'єктів (для пайовиків) за 1–2 роки до того, як повні витрати на будівництво зможуть бути достовірно скалькульованими;

– залежність наступних етапів будівництва від ефективності роботи на попередніх: зрив графіків виконання робіт на одному з етапів може привести до «ефекту доміно» для інших;

– висока прихильність до конкретного регіонального ринку. Будівельна організація має об'єктивні конкурентні переваги тільки в тому регіоні, де у неї є матеріально-технічна база. Проєкти створення мобільних будівельно-монтажних бригад в сучасних умовах недостатньо економічно ефективні, тому участь будівельної організації в тендерах навіть у сусідніх регіонах викликає додаткові труднощі. Тим часом зростання регіонального ринку будівництва обмежене попитом на нове житло і можливостями міської інженерної інфраструктури. Отже, не виключена можливість, коли будівельна організація стикнеться зі зниженням обсягів виробництва на регіональному ринку, і виникне необхідність розробки альтернативних варіантів в інших регіонах.

Синергетичний ефект диверсифікованого типу виникає, коли на базі інтеграції виробництв вдається використовувати матеріальні і фінансові ресурси, отримати економію за допомогою маневрування ними між виробництвами.

У корпоративних структурах у результаті обігу акцій може істотно змінюватися склад власників, і відбувається переділ власності. Масштаби цього процесу істотно відбиваються на життєдіяльності корпоративної структури і «внутрішніх» підприємств.

У процесі діяльності корпоративної структури можливі злиття, поглинання і викупи борговим фінансуванням.

Під поглинанням розуміється угода, в результаті якої здійснюється перехід прав власності на організацію, зазвичай з одночасною зміною управлінського апарату і зміною виробничої, фінансової та інших політик.

Спираючись на світовий досвід корпоративного господарювання, досліджуваний у багатьох зарубіжних і ряді новітніх вітчизняних наукових робіт, можна виділити такі підходи до оцінки ефективності корпоративної інтеграції [8; 9; 11].

1. Підхід, пов'язаний з теорією фінансового менеджменту, передбачає такі основні мотиви об'єднання в корпоративну структуру:

– економія в зв'язку з ростом масштабів виробництва – його концентрація призводить до зниження витрат, більш ефективного використання ресурсів;

– синергетичний ефект, коли у разі злиття вартість укрупненої організації перевершує суму вартостей організацій, що зливаються;

– операційна економія шляхом усунення дублювання управлінських функцій, їх централізації і скорочення витрат на збут продукції;

– економія на податкових виплатах, зумовлена інтеграцією з організацією, що має податкові пільги; придбанням збиткової організації для «зниження» своїх високих доходів;

– можливість використання тимчасово вільних грошових фондів за умови дефіциту привабливих інвестиційних;

– диверсифікація, що веде до зростання вартості корпорації, забезпечує зниження корпоративних ризиків і спрямована на завоювання довготривалих конкурентних переваг.

Початкові стадії диверсифікації будівельних фірм зазвичай пов'язані з інтеграцією вниз, до постачальників будівельних матеріалів.

Аналізуючи діяльність корпорацій, що працюють у будівельній галузі, можна виокремити основні фактори, що впливають на інвестиційний потенціал будівельного комплексу і визначають економічну ефективність диверсифікаційних програм:

– рівень конкуренції в ІБК і можливу появу нових конкурентів; залежність будівельних організацій від появи товарів-замінників;

– капіталомісткість виробництва; інерційність будівельного виробництва, здатність будівельного комплексу реагувати на ринкові зміни;

– залежність будівельної організації від постачальників сировини, матеріалів і конструкцій;

– вигода від залучення позикових коштів, здатна істотно збільшити вартість корпоративної структури;

– додатковий дохід на базі інформаційного ефекту злиття, що можливо під час цілеспрямованої видачі на фондовий ринок інформації про майбутнє (явно ефективне) злиття.

2. Підхід, пов'язаний із забезпеченням конкурентних переваг, зумовлених:

– якістю (споживчими характеристиками) і ціною будівельної продукції (робіт, послуг);

– інноваційним потенціалом, достатністю виробничих і збутових потужностей;

– наявністю довгострокової стратегії діяльності, що забезпечує збереження або зростання обсягів продажів;

– наявністю ідеології і корпоративної культури.

Значення ідеологічного фактора для економічної ефективності корпоративної структури останнім часом значно зросло, бо тільки ідеологія відповідає на головне питання «Навіщо ми всім цим займаємося?», надаючи організаційній діяльності сенсу. У корпоративній структурі об'єктом управління стають не стільки співробітники і структури, скільки ідеї та цінності корпорації, тобто її ідеологія.

Одночасно з розвитком економічних відносин змінюється співвідношення юридичних і моральних сфер їх регулювання, бо законодавчих заходів виявляється недостатньо, вони доповнюються і частково замінюються культурними нормами, стереотипами, цінностями.

Аналізуючи ефективність управління корпоративною структурою на базі розглянутого підходу, необхідно:

– в кожному випадку виявляти, створення яких конкретно конкурентних переваг (на яких ринках, серед яких конкурентів) виступає як цільове завдання формування інтегрованої структури;

– порівнювати характеристики досліджуваної функціонуючої (або проєктованої) корпорації та інших організацій, присутніх на родинних ринках, якість і ціни продукції, робіт, послуг; інноваційний потенціал; технологічний рівень виробництва, достатність виробничих потужностей і збалансованість їх окремих елементів;

– якість менеджменту і його здатність приймати рішення, які реалізують накопичений потенціал конкурентоспроможності; рівень розвитку збутової і сервісної мережі;

– повне дослідження взаємодіючих технологічних ланцюжків (постачання, виробництво, збут, сервісне обслуговування) і предметні дослідження для виявлення в кожному ланцюжку найбільш і найменш цінних компонентів (з погляду перспективної стратегії корпорації і забезпечення її конкурентних переваг). Частка продажів відповідної будівельної продукції (її важливо фіксувати до і після створення інтегрованої структури) повинна знаходитися в центрі уваги аналітиків;

– основні принципи і правила ділової поведінки формулювати в нормативних кодексах (правила, що регулюють відносини всередині галузі, формулюються в професійних кодексах). Для українських корпорацій можна виділити три ключових теми – відносини з партнерами, клієнтами, а також відданість корпоративному союзу.

3. Підхід, пов'язаний з теорією трансакційних витрат, концентрує увагу на можливості різних форм економії на основі укладання довгострокових контрактів, що регулюють спільну діяльність. Відповідно до теорії трансакційних витрат як найбільш важливого інтеграційного фактора виступають специфічні активи взаємодіючих організацій, тобто конкретні характеристики ресурсного потенціалу (основних фондів, кадрів, ноу-хау), що забезпечують ефективність кооперації: вузька спеціалізація устаткування, на якому вироблена продукція, може мати збут тільки в рамках інтегрованої структури; близькість розташування суміжних виробництв; наявність взаємодоповнюючих спеціалізацій робочої сили і сформованої кооперації в сфері інновацій.

Ряд положень цієї концепції може бути врахований під час аналізу ефективності українських інтегрованих структур.

По-перше, необхідно проводити розгляд технологічних умов виробництва підприємницьких одиниць, що ініціюють інтеграцію, перш за все в період опрацювання та укладення контрактних відносин.

По-друге, доцільним є ретельне опрацювання системи контрактних відносин, що охоплюють основні аспекти спільної діяльності (включаючи фінансовий, науково-технічний, збутовий тощо).

По-третє, наявність загальної (консолідованої) власності виступає істотним гарантом можливості бути реалізованим за контрактних відносин.

По-четверте, з-поміж показників економічної ефективності інтеграції не можна виключати максимізацію прибутку і мінімізацію витрат.

Однак слід зазначити певну обмеженість цього підходу під час аналізу ефективності економічної інтеграції.

При цьому, по-перше, зникає акцент на перспективній взаємодії партнерів, на можливій зміні технологічних і економічних умов виробництва в результаті появи нових цільових установок і реалізації спільних довгострокових програм.

По-друге, практично не береться до уваги такий важливий інтеграційний чинник, як можливість спільного управління фінансовими ресурсами, взаємодія фінансових інститутів і організацій (розгляд проблеми йде під кутом зору кооперації «постачальник – споживач», «виробництво – збут»).

По-третє, ефективність спільної діяльності оцінюється лише за критерієм «прибуток – витрати».

Стосовно особливостей інвестиційно-будівельного комплексу емпіричними індикаторами під час обліку трансакційних витрат в процесі обліку синергетичного ефекту на стадії становлення групи можуть виступати:

– витрати на формування головної організації, пов'язані з її укомплектуванням кадрами і обладнанням;

– витрати організацій – учасників групи на розгортання корпоративної інформаційної системи;

– запланована економія витрат організацій-учасників на базі централізації виконання певних загальнокорпоративних завдань (маркетингу, консалтингу тощо).

На стадії функціонування групи подібного роду індикаторами можна вважати:

– фактичну економію витрат на утримання управлінського персоналу на основі централізації виконання ряду загальнокорпоративних функцій;

– динаміку відносин загальної (по корпорації) величини накладних витрат на одного зайнятого в складі промислового виробничого персоналу (ПВП);

– динаміка абсолютної величини накладних витрат за всіма учасниках корпорації;

– середню частку накладних витрат у загальній величині собівартості продукції по групі загалом.

4. Підхід, спрямований на формування взаємовигідних довгострокових ділових відносин. В останні роки в економіці країни спостерігається відхід від традиційної практики постійної зміни постачальників (в гонитві за мінімальною ціною). Створюються стійкі коопераційні зв'язки з постачальниками і споживачами як довготривалими партнерами.

Основними функціями ідеології корпоративної структури можна назвати:

– визначення корпоративної мети; мобілізацію персоналу корпорації;

– визначення чітких критеріїв приналежності до цієї корпоративної структури;

– формування системи цінностей, яка допомагає в майбутньому вибрати найбільш прийнятні методи для досягнення поставленої мети.

Ідеологія виходить на авансцену уваги керівників корпоративної структури тоді, коли формалізована процедура прийняття рішення не працює, коли все визначають три фактори: брак ресурсів, дефіцит часу і нестабільність зовнішнього середовища.

Слід особливо відзначити виняткову важливість урахування впливу зовнішніх факторів економічного середовища на функціонування корпорації, починаючи зі стадії обґрунтування корпоративних цілей і рівня можливої ефективності.

Висновки. Таким чином, побудова корпоративних структур і створення партнерств дозволяє більш повно реалізувати консолідований потенціал регіонів, який при цьому відповідає не тільки місцевим інтересам, а також є одним із істотних факторів, що впливають на економіку країни загалом. Інтегровані структури в будівництві є складними соціально-економічними системами, тому складаються з багатьох елементів, що знаходяться у господарських відносинах і тісних зв'язках один з одним, утворюють певну цілісність. Такі структури розвиваються залежно від співвідношення екстенсивних та інтенсивних факторів виробництва, від спеціалізації за предметним або технологічним типом, кооперування залежно від виду спеціалізації, пропорційності складових елементів системи, сукупності ресурсів, що застосовуються, оборотних коштів, контингенту працівників. Причому підвищення ефективності складної системи характеризує інтенсивний тип розвитку, тому можна говорити не тільки про функціонування, але й про розвиток інтегрованої структури. Інтегровані структури

як об'єднання складаються з декількох підприємств, що зумовлює значимість дотримання як інтересів кожного елемента системи (підприємства, що входить в інтеграцію), так і інтересів інтегрованої структури загалом (як системи). З цього погляду необхідно стимулювання зацікавленості всіх підприємств у підвищенні ефективності функціонування корпорації загалом, що вимагає посилення координаційної роботи на вищому рівні управління, упорядкування взаємодії учасників будівельного і збутового процесів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Маршалл А. Основы экономической науки. [предисл. Дж. М. Кейнс ; пер. с англ. В.И. Бомкина, В.Т. Рысина, Р.И. Столпера]. Москва : Эксмо, 2007. 1039 с.

2. Berle A.A. The Modern Corporation and Private Property. New York : The MacMillan Company, 1932. 380 p.

3. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. Даґлас Норт ; пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 2000. 198 с.

4. Вільямсон О.Е. Економічні інституції капіталізму: Фірми, маркетинг, укладання контрактів. Київ : АртЕк. 2001. 472 с.

5. Шумпетер Й.А. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. [предисл. В.С. Автономова]. Москва : Эксмо, 2007. 864 с.

6. Гэлбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество. Избранное. Москва : Эксмо, 2008. 1200 с.

7. Вилгін Є.А. Успішні форм взаємодії держави і приватного сектора в рамках розвитку регіонального інвестиційно-будівельного комплексу. Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління. 2(18). 2018.

8. Федулова Л.І. Корпоративні структури в інноваційній діяльності: світовий досвід та можливості для України. *Економіка та прогнозування.* 2004. № 4. С. 9–27.

9. Ракицька С.О. Ефективність інтегрованих корпоративних структур будівельного комплексу України. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2014. Вип. 9. Ч. 4. С. 132-135.

10. Левковська Л.В. Функціонування корпорацій у національній економічній системі. *Ефективна економіка.* 2011. № 6. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=672.

11. Куцик В. Економічна оцінка стану та перспектив інвестиційної діяльності інтегрованих корпоративних систем. URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/127589-272426-1-SM.pdf.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ГАРАНТІЙ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

STATE POLICY OF ECONOMIC SECURITY GUARANTEES: FOREIGN EXPERIENCE

УДК 338.1
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-15

Риков В.В.
аспірант кафедри економічної політики та врядування,
заступник голови
Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури міста Києва

У статті проаналізовано підходи до державної політики гарантій економічної безпеки на основі зарубіжного досвіду. Економічна безпека як інструмент економічної політики спрямована на захист інтересів своїх ключових суб'єктів у національних економічних традиціях і цінностях, що визначає спроможність саморозвитку, наявність інституційних умов і гарантій та автономію країни без загрози відносинам із зовнішнім середовищем. Важливими критеріями економічної безпеки визначають: економічну незалежність, можливість самостійного розвитку, наявність інституційних умов і гарантій, рівень інтеграції, залежність і зв'язок із зовнішнім середовищем. Напрями безпеки повинні узгоджуватися з визначеними цілями та сформованою на їхній основі політикою і стратегічними документами та спиратися на наявні природні, виробничі, технологічні, людські ресурси, зовнішню політичну й економічну ситуацію. Економічна безпека більшості держав світу перебуває під впливом високорозвинених країн (США, Китаю), які використовують жорсткі дії щодо конкурентів, і наслідків пандемії, що охопила весь світ. Основним критерієм формування економічної безпеки є: стійка національна система, яка використовує можливості власних конкурентних переваг і гнучкий економічний інструментарій, реалізує довгострокові стратегії на основі політики економічної безпеки, спроможна до процесів інноваційної модернізації, здатна формувати людський капітал. Державна політика, направлена на розвиток економічної безпеки, передбачає формування стратегічних напрямів модернізації національної економіки, створення умов протидії та упередження можливих загроз, ризиків, проблем і викликів за рахунок макроекономічних заходів щодо стабілізації, поліпшення інвестиційного клімату, забезпечення структурного реформування, гармонізації законодавчої бази, формування трудового потенціалу, інноваційного розвитку. Подальше зміцнення функціональних можливостей системи економічної безпеки лежить у площині розвитку підприємницької діяльності, посилення конкурентоспроможності країни на світовому ринку, залучення прямих іноземних інвестицій, захисту національних пріоритетів, ефективного державного регулювання.

Ключові слова: *економічна безпека, державна політика, національна економіка, стратегії, зарубіжний досвід.*

The article analyses the approaches to the state policy of economic security guarantees on the basis of foreign experience. Economic security as an instrument of economic policy is aimed at protecting the interests of its key actors in national economic traditions and values, which determines the capacity for self-development, the availability of institutional conditions and guarantees and the country's autonomy without compromising relations with the external environment. It is determined that the important criteria of economic security are: economic independence, the possibility of independent development, the availability of institutional conditions and guarantees, the level of integration, dependence and connection with the external environment. Security directions should be consistent with the defined goals and policies formed on their basis as well as strategic documents, and should rely on available resources of natural, production, technological, human resources, external political and economic situation. The economic security of most countries is under the influence of highly developed countries (USA, China), which use harsh actions against competitors, and the consequences of a pandemic that has spread throughout the world. It is proved that the main criteria for the formation of economic security are: a stable national system that uses the opportunities of its own competitive advantages and flexible economic tools; implements long-term strategies based on economic security policy; capable of innovative modernization processes; able to form human capital. State policy aimed at developing economic security provides for the formation of strategic directions for modernization of the national economy, creating conditions for counteracting and preventing possible threats, risks, problems and challenges through macroeconomic measures to stabilize, improve the investment climate, ensure structural reform, harmonize legislation, form labour potential, innovative development. Further strengthening of the functional capabilities of the economic security system lies in the development of entrepreneurial activity, strengthening the country's competitiveness on the world market, attracting foreign direct investment, protecting national priorities, and effective state regulation.

Key words: *economic security, state policy, national economy, strategies, foreign experience.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Забезпечення економічного розвитку передбачає виконання державою численних, притаманних їй функцій, спрямованих на досягнення встановлених цілей із урахуванням наявних ресурсів і можливостей. Результатом успішної реалізації економічних цілей є досягнення фінансової стійкості, стабілізація макроекономічних показників, створення сучасного технологічного виробництва та інфраструктурного забезпечення, гарантування високого рівня якості життя, що загалом дозволяє протистояти сучасним глобальним загрозам. Процеси, які відбуваються у світовій економіці, здебільшого мають безпосередній вплив на інтереси соціально-економічної системи світових держав. Одним із основних завдань, покладених на державу, є гаранту-

вання національної безпеки, складовою частиною якої є економічна безпека.

Питання, пов'язані з реалізацією заходів безпеки в економічному середовищі, залежать від державної політики формування комплексу заходів у фінансовій, інвестиційній, зовнішньоекономічній, виробничій сферах, які передбачені відповідною державною політикою. Світовий досвід демонструє різні підходи до гарантування економічної безпеки власної країни: політику протекціонізму, імпортозаміщення, підвищення конкурентоспроможності, розвиток високих технологій, митну політику, розвиток конкурентного середовища, захист інвесторів, податкове стимулювання, регулювання ринку праці та ін. Але ключовим залишається створення механізмів державного управління, що забезпечують стійкість національного економічного середовища держави до загроз і ризиків, які можуть спричинити глобалізаційні процеси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з економічною безпекою, досліджували Л. Гаріфова, Є. Грігорєва, М. Корнілов, С. Танг та ін. Дослідження особливостей державної політики у сфері безпеки розглядали А. Власенко, Г. Вольф, Н. Гаман, Е. Катріні та ін. З огляду на актуальність питання аспектів державної політики у сфері безпеки зазначена проблематика потребує аналізу особливостей гарантування економічної безпеки з урахуванням світової практики.

Метою статті є дослідження різних підходів до формування державної політики гарантування економічної безпеки на основі зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Зазвичай безпека сприймається як «відсутність загрози для об'єкта, особливо якщо це забезпечується захистом від шкідливої дії іншого об'єкта або групи об'єктів» [1]. Економічна безпека держави пов'язана з економічною стійкістю, тобто здатністю економіки держави використовувати потенціал для зростання, стійкістю до зовнішніх і внутрішніх потрясінь, можливістю передбачити та реагувати на виникнення різних загроз [2]. Економічна безпека – це інструмент економічної політики, функціонування якого є інертним, безперервним і своєчасним процесом, що проявляється через національні, регіональні та всесвітні аспекти безпеки і тим самим забезпечує контроль і управління внутрішніми та зовнішніми загрозами (бідністю, соціальною й економічною нерівністю, корупцією тощо). Економічна безпека розглядається як процес, що забезпечує достатній рівень державних фінансів, із допомогою якого можлива боротьба з бідністю та безробіттям [3]. Економічну безпеку можна трактувати як умову, коли ризики активізації факторів і процесів, що загрожують нормальній економічній діяльності та стійкому зростанню, не перевищують норму [4].

Економічна безпека є складною соціально-економічною категорією, на яку впливає мінливе середовище матеріального виробництва, зовнішні та внутрішні загрози економіці. Економічна безпека є основою національної безпеки держави, котра відображає здатність відповідних політичних, правових та економічних інститутів держави захищати інтереси своїх ключових суб'єктів у національних економічних традиціях і цінностях [5]. Економічна безпека визначає спроможність саморозвитку, наявність інституційних умов і гарантій та автономію країни без загрози відносинам із зовнішнім середовищем. Економічна свобода вважається головним фактором економічної безпеки, що передбачає конкурентоспроможність, захист особистих прав і власності [6].

Основними факторами економічної безпеки країни є її географічне положення, природні ресурси, промисловий і сільськогосподарський потенціал, ступінь соціально-демографічного розвитку, якість державного управління [5]. Критеріями економічної безпеки можна розглядати: економічну незалежність, можливість самостійного розвитку, наявність інституційних умов і гарантій, рівень інтеграції, залежність і зв'язок із зовнішнім середовищем [6].

Якість концепції безпеки залежить від здатності підтримувати конкурентоспроможність і належних елементів. Ці поняття включають такі чинники: людський капітал (знання та вміння, здоров'я, підприємницькі знання, готовність до навчання протягом усього життя); соціальний капітал (рівність і соціальну інтеграцію, регіональну згуртованість, відкритість, довіру та співпрацю, стійкість, стратегічне мислення); ділове середовище (доступ до ресурсів і технологій, сильну конкуренцію, ефективну державу, передбачуване правове середовище, низький рівень бюрократії, інтернаціоналізацію); інфраструктуру (транспортну, логістичну, інформаційно-технологічну, енергетичну); територіальний капітал (природне середовище та ресурси, локальну соціально-економічну мережу, місцеву інституційну систему та послуги, місцеву культуру, привабливість, мережевий капітал); інновації (дослідження, розробки, права власності, технологічні знання, ноу-хау) [4].

Спираючись на наявні ресурси природного, виробничого, технологічного, людського ресурсів, зовнішню політичну й економічну ситуацію, напрями безпеки повинні узгоджу-

ватися з визначеними цілями та сформованою на їхній основі політикою та стратегічними документами. Наприклад, кінцевою метою забезпечення економічної безпеки в ЄС є формування цілком інтегрованої Європи з однаковим рівнем життя у всіх країнах-учасницях [7].

У стратегії стійкого та всебічного зростання «Європа – 2020», яка передбачала завдання побудови потужної економічної системи для боротьби зі світовою фінансово-економічною кризою та світовими викликами, було запропоновано пріоритети: розумне зростання (розвиток економіки на основі знань та інновацій); стале зростання (сприяння більш ефективному використанню ресурсів, екології та конкурентоспроможності); інклюзивне зростання (сприяння розвитку економіки з високою зайнятістю, яка забезпечує соціальну та територіальну згуртованість). Відповідно до встановлених цілей було висунуто провідні напрями. Напрям «Інноваційний союз» спрямований на поліпшення умов і доступу до фінансування досліджень та інновацій з метою перетворення інноваційних ідей на продукти та послуги, що створюють зростання та робочі місця. Напрям «Молодь у дії» передбачав підвищення ефективності системи освіти та спрощення виходу молоді на ринок праці. Напрям «Цифровий порядок денний для Європи» мав прискорити впровадження високошвидкісного Інтернету та широке використання переваг єдиного цифрового ринку для домогосподарств і бізнесу. Напрям «Енергоефективна Європа» повинен сприяти економічному зростанню на основі низьковуглецевої економіки, збільшення використання відновлюваних джерел енергії та впровадження енергоефективності. Напрям «Індустріальна політика в епоху глобалізації» спрямований на поліпшення ділового середовища та підтримку розвитку сильної та стійкої конкурентоспроможної промислової бази. Напрям «План дій для отримання нових навичок і робочих місць» передбачав модернізацію ринків праці та розширення можливостей для людей, розвиваючи їхні навички протягом життєвого циклу. Напрям «Європейська платформа проти бідності» гарантував забезпечення соціальної та територіальної згуртованості, гідного життя й активної участі у суспільній діяльності [8].

Остання економічна і фінансова криза показала, що країни Європейського Союзу з високою заборгованістю економічно вразливі через їхні слабкі фінансові та кредитні позиції. Надмірний державний борг знижує ефективність державної бюджетної та фіскальної політики [9]. Аналізуючи еволюцію загальної економічної безпеки Європейського Союзу, можна помітити, що спільнота не відновила позиції, утримувані до кризи. Економіка ЄС неефективно використала потенціал зростання у посткризові роки, відновлення зайняло дуже довгий період (2009–2014 рр.). Навіть у 2016 р. спільнота не перевищила докризовий рівень динаміки економічної безпеки. Доти, поки економічні позиції Європейського Союзу перебували у стані стагнації, світова економіка росла на 44,5%. Цей факт свідчить про те, що економічні позиції ЄС погіршилися, і необхідна консолідація єдиного ринку. Рівень загальної економічної безпеки у співтоваристві впав у період 2007–2017 рр. більш ніж на 10%. Західноєвропейські країни є найбільш економічно захищеними країнами в ЄС, за якими йдуть східноєвропейські країни, котрі інтегрувалися у співтовариство починаючи з 2004 р. [10].

На економічну безпеку та міжнародні відносини в Європейському Союзі вплинули безліч важливих змін. Brexit, енергетичні проблеми та роль ЄС у міжнародних відносинах як головного глобального гравця загрожують підірвати позицію однієї з провідних економік світу. Зараз ЄС стикається із загрозами не лише економічній і політичній безпеці, але й подальшому існуванню. Що стосується конкуренції з боку інших провідних економік, таких як Китай, Індія, Бразилія чи США, то ЄС необхідно знаходити нові шляхи для консолідації свого економічного та міжнародного становища [11]. До перелічених проблем додалася вкрай складна ситуація, пов'язана з наслідками пандемії, яка сьогодні ще триває. Внаслідок пандемії у 2020 р. прогнозується різке скорочення світової економіки на 3%, що набагато більше, ніж під час фінансової кризи 2008–2009 рр. Зазначена криза вимагає прийняття істотних цільових податково-бюджетних, грошово-кредитних і фінансових заходів для збереження економічних зв'язків між працівниками, компаніями, кредиторами, збереженням економічної та фінансової інфраструктури суспільства [12].

Різні країни світу мають власні підходи до посилення економічної безпеки власної країни. Долар, фінансова система США та його теперішня роль як центру для глобальної цифрової архітектури забезпечують США неперевершеною здатністю використовувати глобальну систему для забезпечення власних цілей безпеки. Рішення США відмовитися від основних принципів глобальної багатосторонньої торговельної системи та вийти з Паризької угоди стали додатковими потрясіннями для ЄС і світу [13].

У Великій Британії політика безпеки межує з політикою у сфері оборони: в основу покладено оцінки національних інтересів і реалізацію їх захисту. В економічній сфері національні інтереси визначаються інтересами всього суспільства з пріоритетом перед іншими формами суспільних інтересів [14].

Прагнення Китаю виграти глобальну конкуренцію за нові технології, такі як штучний інтелект і біотехнологія, передбачає асиметричний характер двосторонніх інвестиційних відносин. Китай бере на себе зобов'язання за багатосторонніми правилами, про що свідчить ініціатива «Один пояс, один шлях», спрямована на використання китайських торгових потоків для створення інфраструктури і створення широкої мережі країн-партнерів. Цей проект явно не є багатосторонньою основою для торгових, інвестиційних і фінансових відносин, а швидше зосереджений на Китаї. Є побоювання, що фінансові претензії Китаю на країни з надмірною заборгованістю можуть перетворитися на контроль над стратегічною інфраструктурою [13].

Забезпечення економічної безпеки, збалансованого розвитку промисловості, зовнішньої та внутрішньої торгівлі з боку уряду в США делеговано Міністерству торгівлі, в Японії – Міністерству зовнішньої торгівлі та промисловості, в Китаї – Міністерству промисловості та інформатизації, у Великій Британії – Міністерству торгівлі та промисловості. У деяких розвинених країнах (США, Японії, Китаї) виконання функцій економічної безпеки визначено як захист національних інтересів і національної безпеки у сферах життєдіяльності, які є пріоритетними, на основі стратегій чи концепцій національної економічної безпеки [15].

Реалізація економічної безпеки у Сінгапурі забезпечується за рахунок прискореної індустріалізації, що орієнтується на зовнішній ринок, і залученням іноземного капіталу. Стратегічним економічним планом визначено можливість досягнення високого рівня ВВП (на рівні країн-лідерів). Сінгапур досяг високих показників у міжнародних рейтингах і гарантуванні економічної безпеки за рахунок реалізації довгострокових урядових економічних стратегій, що дозволило подолати внутрішні проблеми, підвищило міжнародний статус країни, дозволило залучити іноземний капітал для модернізації національного виробництва [15].

Структура економічної безпеки в Польщі має ряд особливостей, які полягають у формуванні на загальноекономічному й оборонно-економічному рівнях. В економіці Польщі простежується висока залежність від зовнішньоторговельного обороту, низький рівень інвестицій в основний капітал, високий рівень державного боргу, високий рівень безробіття. Але загалом можна констатувати наявність певного рівня економічної безпеки Польщі, про що свідчить, наприклад, високий показник ВВП на душу населення, очікувана тривалість життя при народженні, відношення державних витрат на освіту й охорону здоров'я до ВВП [16].

У Німеччині немає спеціальної законодавчої бази щодо реалізації завдань з економічної безпеки, а загальні проблеми відображені в директивах Міністерства оборони, де регламентовано найважливіші сфери ринкової діяльності та визначено функції державного контролю. У Франції в Законі «Про національну безпеку» відображено деякі положення щодо економічної безпеки, де основними напрямами визначено посилення стійкості господарської системи країни, самостійність зовнішньої політики, зменшення диспропорцій у рівні економічного розвитку суб'єктів господарювання; мінімізацію зовнішньої залежності в найважливіших секторах економіки, зменшення ризиків, пов'язаних із залежністю від зовнішнього світу [17].

Можна дійти висновку, що за рахунок потужної національної економіки, розвинених ринкових механізмів, спроможних державних інститутів, дієвого державного регулювання країни з високим рівнем розвитку мають потужну систему економічної безпеки, яка оперативно може реагувати на загрози та здійснювати попереджувальні заходи. Основними критеріями формування державної політики у сфері економічної безпеки є стійка національна система, що використовує можливості власних конкурентних переваг і гнучкий економічний інструментарій; реалізує довгострокові стратегії на основі політики економічної безпеки, спроможна до процесів інноваційної модернізації, здатна формувати людський капітал. Важливою, на нашу думку, сьогодні є адаптація до вимог провідної концепції під назвою «Індустрія 4.0», що передбачає зміну виробництва шляхом використання глобальних промислових мереж, нових технологій, інноваційної перебудови економіки та підготовки фахівців із високим рівнем кваліфікації.

Отже, проаналізувавши окремі системи економічної безпеки розвинених країн світу, можливо визнати, що держава має формувати стратегічні документи та законодавче забезпечення у сфері економічної безпеки, підтримувати сприятливе фінансове середовище та конкурентоспроможні національні підприємства, здійснювати функції регулювання фінансово-бюджетної сфери, стимулювати

інноваційно-інвестиційну активність, проводити заходи державного контролю провідних галузей економіки, підтримувати національних виробників та експортерів, перерозподіляти трудові ресурси. Контроль над власними ресурсами, відстоювання національних інтересів, швидка реалізація антикризових заходів передбачає наявність дієвої та ефективної державної політики у сфері управління економічною безпекою.

Висновки. Відповідно до аналізу державної політики гарантій економічної безпеки у країнах із високим рівнем розвитку можна зробити висновок, що здебільшого державна політика, направлена на розвиток економічної безпеки, передбачає формування стратегічних напрямів модернізації національної економіки, створення умов протидії та упередження можливих загроз, ризиків, проблем і викликів за рахунок макроекономічних заходів щодо стабілізації, поліпшення інвестиційного клімату, забезпечення структурного реформування, гармонізації законодавчої бази, формування трудового потенціалу, інноваційного розвитку. Подальше зміцнення функціональних можливостей системи економічної безпеки лежить у площині розвитку підприємницької діяльності, посилення конкурентоспроможності країни на світовому ринку, залучення прямих іноземних інвестицій, захисту національних пріоритетів, ефективного державного регулювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Kornilov M. Economic Security as a Scientific Category. *European Journal of Economics and Management Sciences*. 2015. № 4. P. 59–64.

2. Giriūnienė G. et al. Research on the Relation between Conceptions of the State's Economic and Financial Security: Theoretical Aspect. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2019. № 8 (4). P. 609–616.

3. Tang, S.M. Rethinking Economic Security in a Globalized World. *Contemporary Politics*. 2015. № 21. P. 40–52.

4. Csath M. et al. Soft Factors of Economic Security. *Academic and applied research in military and public management science*. 2019. № 2 (18). P. 117–129.

5. Grigoreva E., Garifova L. The economic security of the state: the institutional aspect. *Procedia Economics and Finance*. 2015. № 24. P. 266–273.

6. Mura L. Daňová M., Vavrek, R., Dúbravská, M. Economic freedom-classification of its level and impact on the economic security. *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*. 2017. № 2 (7). P. 154–157.

7. Ocepek A. Economic Security and the European Dream. Anthony Louis Ocepek. Marquette University. URL: http://www.anselm.edu/Documents/NHIOP/Global%20Topics/2010/Ocepekpaper.pdf.

8. European Commission (EC). EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Working paper. 2010. 29 p.

9. Liapis K., Rovolis A., Galanos C., Thalassinos E. The Clusters of Economic Similarities between EU Countries: A View Under Recent Financial and Debt Crisis. *European Research Studies*. 2013. № 16 (1). P. 41–66.

10. Ignatov A. Analysis of the dynamics of the European economic security in the conditions of a changing socio-economic environment. *New Medit.* 2019. № 18 (2). P. 15–56.

11. Azamatova R., Shadova Z., Shorova B. Economic Security and International Relations in the European Union. *Journal of Security & Sustainability Issue*s. 2017. № 4 (6). P. 711–718.

12. World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown. URL: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020.

13. Pisani-Ferry J., Wolff G.B. The threats to the European Union's economic sovereignty. Memo to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security. 2019. 15 p.

14. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Official website of the UK Ministry of Defense. URL: http://www.official-documents.gov.uk.

15. Власенко А.В. Особенности формирования механизма управления экономической безопасностью: зарубежный опыт. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2017. № 2. С. 197–201.

16. Баринов А.С. Экономическая безопасность и ее характеристики (на примере Польши). *Национальные интересы: приоритеты и безопасность.* 2018. Т. 14. № 4 (361). С. 709–724.

17. Гаман Н.О. Міжнародний досвід формування економічної безпеки держави: перспективи для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1264.

ДЕРЖАВНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГУЛЮВАННЯ КОРПОРАТИВНИХ ВІДНОСИН: КЕЙС ПОЛЬЩІ

STATE PROPERTY AS A TOOL FOR REGULATING CORPORATE RELATIONS: THE CASE OF POLAND

УДК 342.393(438)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-16

Рикова Н.В.
аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті проаналізовано інструментальний потенціал державної власності для регулювання корпоративних відносин (на прикладі Польщі). Наголошено, що підприємницька діяльність держави є певною мірою суперечливою. Державний бюджет деяких країн нерідко містить вільні фінансові ресурси, які можливо інвестувати у підприємництво для розвитку державних компаній. Виходячи з цілей, державне регулювання виконує важливі функції в ринковій економіці.
Одна з головних функцій державного регулювання – активізація, інтенсифікація насамперед інвестиційної, інноваційної та підприємницької діяльності із забезпеченням стабільності національної валюти. Це досягається шляхом фінансової, грошової та кредитної політики.
Матеріальною базою і важливим інструментом державного регулювання є державна власність і державне підприємництво. Державна власність використовується в ролі бази для досягнення як довгострокових, так і кон'юнктурних цілей державного регулювання. До числа структурних цілей належать освоєння капіталомістких і ризикових напрямів діяльності, вирішення низки регіональних завдань (освоєння нерозвинених територій, будівництва нових підприємств). Державна власність використовується для регулювання соціальних процесів. Інструментами державного регулювання виступають фінансова, грошово-кредитна, промислова, структурна і науково-технічна політика. За допомогою останніх (промислової, структурної та науково-технічної) забезпечується стимулювання і досягнення економічного зростання, макроекономічної збалансованості.
Незважаючи на активні приватизаційні процеси у Польщі протягом останніх 20 років, кількість державних компаній тут іще висока, і в деяких галузях економіки державні підприємства домінують або принаймні є значними учасниками ринку. Загалом у Польщі досягнуто високих результатів у сфері трансформації державної власності. Належне управління на підприємствах із державною участю є життєво важливим для ефективних і відкритих ринків як на національному, так і на міжнародному рівні.

Ключові слова: *держава, компанії з державною участю, державний бюджет, корпоративне управління, акціонерне товариство.*

The article analyses the instrumental potential of state property for the regulation of corporate relations (on the example of Poland). It is emphasized that the entrepreneurial activity of the state is to some extent contradictory. The state budget of some countries often contains free financial resources that can be invested in entrepreneurship for the development of state-owned companies. Based on the goals, government regulation performs important functions in a market economy.
One of the main functions of state regulation is the activization, intensification, first of all, of investment, innovation and entrepreneurial activity, while ensuring the stability of the national currency. This is achieved through financial, monetary and credit policies.
The material base and an important tool of state regulation is state property and state entrepreneurship. State property is used as a basis for achieving both long-term and advantage-seeking goals of state regulation. The structural goals include the development of capital-intensive and risky activities, solving a number of regional problems (development of underdeveloped areas, construction of new enterprises). State property is used to regulate social processes. The tools of state regulation are financial, monetary, industrial, structural, scientific and technical policy. The latter (industrial, structural, scientific and technical) provide stimulation and achievement of economic growth, macroeconomic balance.
Despite active privatization processes in Poland over the past 20 years, the number of state-owned companies is still high, and in some sectors of the economy state-owned enterprises have a dominant position, or at least are significant market participants. In general, high results have been achieved in Poland in the field of state property transformation. Due governance of state-owned enterprises is vital for efficient and open markets at both the national and international levels.

Key words: *state, companies with state share participation, state budget, corporate governance, joint stock company.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державний бюджет низки країн містить вільні фінансові ресурси, які можливо інвестувати в підприємництво, що розвивається державними компаніями. У цьому разі виникає подвійний характер ділових відносин, які вирішуються через різні підходи. Щоб зрозуміти, як вирішувати ці суперечності, корисно буде проаналізувати міжнародний досвід. Державна власність певним чином визначає модель корпоративного управління. Реалізація цієї мети також слугує для вирішення значних проблем дослідження в рамках окремих теорій корпоративного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему державної власності як інструменту регулювання корпоративних відносин на прикладі Польщі досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Л. Бальцерович, К. Янош, Д. Сакс, В. Хойєр, Б. Болотіна, Н. Орлова та ін. У цій роботі ми детальніше зупинимося на характеристиці корпоративного управління в системі державної власності поряд із загальним аналізом проблеми місця

державної власності в регулюванні корпоративних відносин. Гнучкість Польщі в розробці та здійсненні програм приватизації, її еволюція від «шокової терапії» до більш поступових та інституційних реформ, наявність безлічі моделей і механізмів приватизації, можливість їх поєднання становлять науковий інтерес.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на активні приватизаційні процеси у Польщі протягом останніх 20 років, кількість державних компаній тут все ще значна, і в деяких галузях економіки компанії у державній власності вони домінують або принаймні є значними учасниками ринку. Станом на 2015 рік польська держава зберігала міноритарний пакет акцій у 346 підприємствах, а мажоритарний – всього в 47, і ці показники постійно зменшуються, оскільки держава продає свою частку у згаданих підприємствах. У більш ніж половині підприємств держава зберегла менше 10% акцій (див. таблицю 1) [1].

До кінця минулого року прибуток держави від продажу майна сягнув понад 153 млрд PLN ($ 45,6 млрд). На початку 2000-х рр. Польща приватизувала металопереробні заводи, які не витримували конкуренції на ринку і вимагали суттєвої капіталізації.

Компанії Державного казначейства у сучасній Польщі – це форма ведення бізнесу з боку держави, тому правила їх функціонування стосуються такого фундаментального питання, як використання державної власності в господарській діяльності у ринковій економіці. Нині ця проблема є дуже актуальною не лише у Польщі, але й у Європі та світі, зокрема через посилення активності країн в економічній торгівлі під час фінансової кризи. Тому що особливості державної власності, ефективне управління державними компаніями та корпоративне управління ними вимагає конкретних інструментів [11, с. 67–75].

З огляду на характер державної власності цілі та принципи роботи державних казначейських компаній можуть відрізнятися від цілей і принципів роботи приватних компаній. Це пов'язано не лише з тим, що на державних казначейських підприємствах застосовуються детальні законодавчі норми на багатьох рівнях (у тому числі прийняті рішення, які відрізняються від загальної моделі приватних компаній). Спосіб управління державним майном дає змогу впливати на компанії політиків та адміністрацію. Цілі державних компаній можуть визначатися суспільними інтересами, реалізація яких вписана у всі дії держави, включаючи економічну діяльність.

Проблеми корпоративного управління, описані в літературі, стосуються переважно приватних компаній. У контексті впливу державної власності завдяки механізмам корпоративного управління згадані проблеми набувають специфічних рис, часто відсутні та тому не аналізуються [6; 5].

У сфері регулювання корпоративних відносин через інструмент державної власності є кілька моделей. Наприклад, у США переважає відкрита модель, у якій зовнішні механізми відіграють важливішу роль (на основі ринку), зокрема злиття та поглинання. Причому система корпоративних органів є моністичною, тобто замість ради та наглядової ради працює лише рада директорів, що складається з керівних і наглядових директорів.

Таблиця 1

Частка держави в окремих підприємствах Польщі станом на 2016 р.

Частка держави у окремих підприємствах					
Більше 50%			Менше 50%		
Підприємство	**Галузь**	**Частка, %**	**Підприємство**	**Галузь**	**Частка**
LOT	Цивільна авіація	99,82	PZU SA	Страхування	35,19%
Polish Defence Holding	Оборонпром	84,08	Polish Armaments Group	Оборонпром	34,81%
LOTOS	Нафтопереробна галузь	53,19	PKO BP	Банки	31,39%
ENERGA	Електроенергетика	51,52	TAURON	Електроенерге тика	30,06%
Jastrzebska Spolka Weglowa	Вугільна промисловість	51,48	ORLEN	Нафтопереробна галузь	27%
			AZOTY	Хімічна галузь	33%
			KGHM Polish Copper	Металургія	31

Джерело: www.msp.gov.pl

У європейських країнах у континентальній моделі переважає закрита модель, у якій внутрішні механізми, зокрема наглядові ради, мають більше значення. Польську модель корпоративного управління можна вважати ближчою до німецької, головним чином на основі Кодексу польських комерційних компаній у вигляді подвійної системи корпоративних органів (де правління й органи нагляду – це окремі органи). Однак більшість європейських і польських досліджень корпоративного управління стосуються проблем у межах приватних компаній, а питання впливу державної власності на модель корпоративного управління є малодослідженим.

З огляду на викладене основна **мета статті** – показати, як саме державний характер власності впливає на форму та принципи моделі корпоративного управління.

Виклад основного матеріалу. Питання корпоративного управління може бути проаналізоване в інституціональному аспекті, що охоплює правила й умови роботи системи нагляду, механізми нагляду та «корпоративні суб'єкти управління» [14, с. 37]. Орієнтиром при аналізі моделі корпоративного управління в компаніях Державного казначейства є теорії корпоративного управління.

Найважливішими теоріями з погляду питання дослідження є:

– теорія прав власності,

– теорія зацікавлених сторін.

Основоположне питання щодо впливу державної власності на корпоративний нагляд у державних компаніях є предметом теорії прав власності – це проблема поділу власності в економічному плані та власності в юридичному сенсі. Суть проблеми полягає у визначенні того, хто має право на залишковий контроль над активами. Механізми нагляду корпорації в державних компаніях мають особливості адміністративного нагляду, а також залежать від політичних факторів.

Система корпоративного управління в Польщі пов'язана з переважним значенням інструментів внутрішнього нагляду, до яких включаються насамперед наглядові ради, ближчі до нагляду за власністю [15, с. 83–98]. Це, однак, ще один аргумент на користь смислової сфери терміна «корпоративне управління», в якому зовнішні механізми відіграють важливу роль нагляду, ширшого за значенням від «нагляду за власністю».

Термін «корпорація» не фігурує в юридичному розумінні, тобто не має юридичного визначення. Питання корпоративного управління стосується в Польщі саме акціонерних товариств і товариств з обмеженою відповідальністю. У роботі аналізуються державні підприємства, тобто акціонерні товариства (юридичні особи) та товариства з обмеженою відповідальністю.

Концепція корпоративного управління, хоча і зазвичай використовується як на практиці, так і в науці про управління, не є чітко визначеною. Домінуюче значення цього поняття стосується взаємних відносин між окремими групами, що беруть участь у функціонуванні корпорацій (до яких належать: акціонери, управління, члени наглядових органів, працівники, постачальники та підрядники), однак окремі автори визначають його сферу по-різному залежно від середовища корпорації, її цілей, території функціонування або культурного різноманіття.

Корпоративне управління може стосуватися лише інтересів акціонерів (моделі акціонерів), а також усіх груп акцій. Акціонери є власниками акцій акціонерного товариства (тут – корпорація). Група акцій – це група, інтерес до якої пов'язаний із функціонуванням корпорації, що безпосередньо чи опосередковано бере участь у цьому процесі. Члени корпоративних акційних груп називаються зацікавленими сторонами.

Перший підхід до корпоративного управління називають освіченою акціонерною цінністю [3, с. 163]. Він заснований на двох основних припущеннях. По-перше, максимізація вартості акціонерів є гарантією успіху компанії. По-друге, цієї мети можна досягти за рахунок довгострокових відносин з іншими групами акцій компанії (працівниками, інвесторами, підрядниками, замовниками, постачальниками), які мають бути підпорядковані інтересам акціонерів.

Другий підхід, який називається плюралістичним, базується на двох припущеннях [3, с. 163]. Насамперед компанії є соціальними установами, що впливають на добробут усього суспільства. По-друге, це інтереси різних груп компаній, які не повинні конфліктувати між собою або з інтересами суспільства [9, с. 345]. Якщо припустити, що акціонери є інвесторами, котрі вкладають свої активи в корпораціях, а метою корпорації є зацікавленість інвесторів, корпоративне управління – набір методів, призначених для забезпечення інвесторів (постачальників, акціонерів або позикодавців), які отримують доходи від своїх грошей [10, с. 737].

Науковці також зосереджуються на проблемі відносин «акціонери – менеджери» та використовують теорію, згідно з якою корпоративне управління застосовується до відносин між принципалами (власниками, акціонерами) й агентами, котрих вони наймають

(менеджерами). Менеджери керують корпорацією від імені принципалів і мають обов'язок максимізації активів власників. Мета корпоративного управління, зрозуміла таким чином, – об'єднати інтереси акціонерів і менеджерів, щоб останні могли діяти в інтересах перших і не керувалися приватними інтересами [5].

Відносини акціонерів і менеджерів регулюються договором між ними. Побудова повного контракту, що передбачає всі обставини функціонування корпорації, неможлива, і тому неможливо вказати в договорі потенційні варіанти поведінки обох сторін за непередбачених раніше обставин. З погляду теорії контрактів, корпоративне управління – це механізм прийняття рішень за обставин, не передбачених договором [4]. Такі обставини називаються залишковими ситуаціями, а теорія договорів передбачає, що в таких ситуаціях повинні бути власники, оснащені залишковими претензіями, призначеними для захисту своїх інтересів. Тому корпоративне управління можна визначити як шлях до вирішення залишкових конфліктів. Відповідно до множинного підходу (якщо припустити, що компанія працює через співпрацю окремих її зацікавлених сторін) корпоративне управління – це система обмежень, які визначають створення доданої вартості корпорації та її розподіл між зацікавленими сторонами [16, с. 499].

Корпоративне управління можна описати як «спосіб вирішення конфліктів між різними групами, котрі впливають на процес управління компанією, формулюючи її стратегію та поведінку на ринках капіталу, на ринках товарів і послуг, ринку праці. Тоді варто включити такі елементи корпоративного управління, як: закони, фондові біржі, наглядові ради чи ради директорів, громадська думка.

Керівні принципи ОЕСР (в тому числі і Польщі) з корпоративного управління для підприємств із державною участю є рекомендаціями для держав, покликаними забезпечити ефективне, прозоре та відповідальне функціонування підприємств із державною участю. Вони є прийнятим на міжнародному рівні стандартом того, яким чином держави повинні здійснювати функцію державного власника, щоб уникнути помилок, пов'язаних як із пасивним володінням майном, так і з надмірним втручанням з боку держави. Керівні принципи були вперше розроблені у 2005 р. як доповнення до Принципів корпоративного управління ОЕСР. Вони були оновлені у 2015 р., щоб врахувати десятирічний досвід їх застосування та відобразити нові питання, які виникли щодо підприємств із державною участю у національному і міжнародному контексті [7].

У Керівні принципи були внесені істотні зміни, а їхня актуальність для політики значно зросла. Оновлений і вдосконалений документ більш чітко передбачає, яким чином директивні органи повинні створювати державні установи та забезпечувати застосування узгоджених належних практик. Були розроблені рекомендації, які обґрунтовують державну участь у підприємствах, що допоможуть приймати рішення про доцільність входу держави у приватний сектор і застосування вимог до звітності. Рекомендації щодо підтримки однорідного конкурентного середовища між підприємствами з державною участю і приватними підприємствами містять вказівки для підприємств із державною участю, які здійснюють діяльність на національному та міжнародному ринках.

Тоді як Польща відчуває уповільнення економічного зростання і скорочення своїх фінансових можливостей, уряд стикається зі зростаючими проблемами, пов'язаними із забезпеченням належного функціонування секторів підприємств із державною участю. Сектор із державною участю може або стимулювати, або ускладнювати соціально-економічний розвиток залежно від того, функціонує він відповідно до загальноприйнятих належних практик чи ні. Водночас низка країн приділяють дедалі більше уваги іноземним підприємствам із державною участю, котрі здійснюють діяльність на їхній території, в тому числі в контексті торгових та інвестиційних угод, із розрахунком на перевірку своєї комерційної орієнтації та ймовірних наслідків для умов конкуренції.

Висновки. Глобальність, масштабність і значимість змін у політичному й економічному устрої Польщі вимагають глибокого, комплексного і ретельного дослідження. Характер еволюції відносин власності не зводиться тільки до проблеми співвідношення приватного, державного та інших секторів економіки. Всі форми власності співіснують і конкурують між собою, перебувають у динамічній рівновазі, переважно розвиваючись на окремих етапах розвитку суспільства.

Як показали результати дослідження, більшість цілей і завдань реформування державної власності в Польщі полягають у формуванні представницького шару приватних власників. Лібералізація цін, заходи у сфері фінансової політики та подальша поступова приватизація державної власності в Польщі забезпечили більш «м'яке» входження в ринкові умови, більш стабільні значення макроекономічних показників та індикаторів (курсу національної валюти, інфляції, ставок рефінансування, падіння обсягів виробництва, доходів населення та ін.).

Загалом у Польщі досягнуто високих результатів у сфері трансформації державної власності. Належне управління на підприємствах із державною участю є життєво важливим для ефективних і відкритих ринків як на національному, так і на міжнародному рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бялас М. Как происходила приватизация госпредприятий в Польше. *Европейская правда*. URL: https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2016/05/30/7049990/ (дата звернення: 15.11.2019).

2. Burrel G., Morgan G. Sociological paradigms and organizational analysis. London : Heinemann, 1979. 432 p.

3. Cobbaut J., Lenoble J. Corporate governance: an institutionalist approach, London – New York : Routledge, 2003. 448 p.

4. Hart O. Corporate governance: some theory and implications. *The economic journal.* 1995. Vol. 105. № 430. P. 678–689.

5. Jensen M.C., Meckling W.H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. 1997. Vol. 3. № 4. P. 305–360.

6. Kostera M. Antropologia organizacji: Metodologia badan terenowych. (Anthropology of organization: Methodology of field research). Warszawa : PWN, 2003.

7. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition: (Russian version), OECD Publishing, Paris. URL: http://dx.doi.org/10.1787/9789264263680-ru.

8. Parkinson J. Corporate Power and Responsibility. Issues in the Theory of Company Law. Oxford : Clarendon Press, 1993. 434 p.

9. Posner R. Economic analysis of law, New York : Wolters Kluwer Law & Business; 9 edition, 2014. 1056 p.

10. Shleifer A., Vishny R.W. A survey of corporate governance. *The journal of finance*.1997. T. 52. № 2. P. 737–783.

11. Stosowanie specyficznych instrumentów dla poszczególnych typów własności postulują Borowiecki i in., którzy dokonali podziału typów własności ze względu na cztery kryteria: charakteru tytułu własności, charakteru właścicieli przedsiębiorstwa, autonomii przedsiębiorstwa oraz hierarchii jego celów; R. Borowiecki [i in.], Nadzór korporacyjny w procesie kreowania wartości i rozwoju przedsiębiorstwa, Kraków 2005. S. 67–75.

12. Wawrzyniak B. Nadzór korporacyjny: perspektywy badań. *Organizacja i kierowanie*. 2000. № 2. P. 17–38.

13. Zalega K. Spór o pojęcie corporate governance. Organizacja i kierowanie. 2000. № 3. P. 83–98.

14. Zingales L. Corporate Governance. In: Newman, P., Ed., The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Palgrave Macmillan, London, 1998. URL: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.46906.

RESEARCH OF MILITARY ORGANIZATION MANAGEMENT ON DIFFERENT STAGES OF FUNCTIONING

ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВІЙСЬКОВОЮ ОРГАНІЗАЦІЄЮ НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ

УДК 330.322.5
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-17

Romaniuk V.A.
Candidate of Technical Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Tactical and Special Training
National Academy of the National Guard of Ukraine
Starodubtsev S.O.
Candidate of Military Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Tactical and Special Training
National Academy of the National Guard of Ukraine
Lazutskyi A.F.
Candidate of Military Sciences,
Associate Professor,
Teacher at the Department of Tactical and Special Training
National Academy of the National Guard of Ukraine

The problems of crisis management in the organization at different stages of functioning have been considering in the work. The effectiveness and functioning of any organization is based on the totality of managerial decision-making, especially in times of crisis, which depend on environmental and internal factors.
Crises arise, in turn, from a set of factors that are objective and subjective. In most crisis situations, under the influence of the external environment, it is possible to anticipate and implement a set of measures to prevent or reduce the impact of negative effects on the economic activities of the organization. Crises can also occur under the influence of internal environmental factors such as: low level of marketing research organization, deficiencies in operational management, conflicts between staff, administration and founders, individual units, low level of innovation and investment activities and more.
Taking into account the consequences of such factors at the stages of creation of new types, technologies, implementation of innovation-investment programs and projects ensures stable functioning of the organization. However, neglect of some factors, excessive risk of resources, and low level of management with limited resources can lead to disruption of the normal life of the organization. Crises are manifested at different stages of the life cycle of the organization. Crises are mostly manifested in the stages of transition of the operating system to the next life cycle of the organization. Organizations are developing an anti-crisis strategy for crisis prevention.
One of the crutial functions of the organization's anti-crisis strategy is the assessment and forecasting of its crisis. To identify crises, it is of paramount importance to assess the state of the environment and forecast its changes in the near and far perspectives. Particular attention in crisis management is given to the crisis monitoring system. The monitoring determines the likelihood and reality of the occurrence of crisis phenomena, which makes it possible to develop and implement a link of anti-crisis measures in a timely manner.
Key words: *crises, crisis management, classification, signs of crisis Introduction.*

У роботі розглянуті проблеми антикризового управління організацією на різних етапах функціонування. Ефективність і функціонування роботи будь-яких організацій базується на сукупності прийняття управлінських рішень, особливо у період виникнення кризових явищ, які залежать від факторів зовнішнього і внутрішнього середовища.
Кризові ситуації виникають від сукупності певних чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру. Здебільшого виникнення криз під впливом зовнішнього середовища можна передбачити та здійснити комплекс заходів із їх попередження або зменшення впливу негативних наслідків на господарську діяльність організації. Кризи можуть виникнути також і під впливом чинників внутрішнього середовища, таких як: низький рівень організації маркетингових досліджень, недоліки в операційному менеджменті, конфліктні ситуації між персоналом, адміністрацією і засновниками, окремими підрозділами, низький рівень інноваційно-інвестиційної діяльності та ін. Врахування наслідків від таких чинників на стадіях створення нових видів, технологій, реалізації інноваційно-інвестиційних програм і проектів забезпечує стабільне функціонування організації. Однак ігнорування деяких чинників, зайвий ризик ресурсами, низький рівень менеджменту за обмежених ресурсів може призвести до порушення нормальної життєдіяльності організації. Кризові явища проявляються на різних етапах життєвого циклу організації. Кризи здебільшого проявляються на стадіях переходу операційної системи до наступного життєвого циклу організації. В організаціях розробляється антикризова стратегія для попередження криз.
До однієї з постійних функцій антикризової стратегії організації належать оцінка та прогнозування входження її у кризовий стан. Для виявлення криз першорядне значення має оцінка стану зовнішнього середовища і прогнозування його змін у ближній і дальній перспективах. Особлива увага в антикризовому управлінні приділяється системі моніторингу кризових ситуацій. Внаслідок моніторингу визначається ймовірність і реальність появи кризових явищ, що дає можливість своєчасно розробити та здійснити ланку антикризових заходів.
Ключові слова: *кризи, антикризове управління, класифікація, ознаки кризового стану.*

Statement of the problem in general. The activity of any organizations, including military ones, depends on the combination of factors that affect the results of operational activity. The consideration of these factors at the stages of creation of new types of products (performing new tasks), technologies, (ways of proceeding) implementation of innovative investment programs and projects ensures stable functioning of the organization. However, ignoring some factors, unjustified optimism in marking certain management decisions, putting resources at excessive risk, low level of management of limited resources may result in violation of normal functioning of the organization. Such state is characterized as crisis condition, i.e. the state that makes the orderly development of the organization impossible. The combination of deviations in normal business activity is explained by the manifestation of "crisis". The efficiency of organization's activity under crisis conditions heavily relies on the effectiveness of organization's anti-crisis management.

The analysis of the last studies and publications. The crisis is explained "as an intensification of contradictions in social and economic system (organization) that threatens its viability in existing environment" [3]. Crisis manifests itself at different stages of organization's life cycle. There is no unified approach to the determination of the quantity of lifecycle stages under present conditions. Depending on information source, the number of lifecycle stages varies between five and eight. P.A. Popov [7] determines five stages of lifecycle: growth, stabilization, stagnation, reorganization; while V.O. Vasilenko [5] claims that there are eight stages: insensitivity threshold (foundation of the organization) – (E1), formation (implementation), development (growth); maturity, saturation, decay, breakdown (bankruptcy), liquidation or utilization. It is necessary to know there is no certain definition of organization's lifecycle for today. According to separate publications, the duration of cycles varies from 3–5 years to 60 years [4]. Crisis mostly manifests itself at the stages of transition of operational system to the next lifecycle of the organization. The causes of the crisis are as follows: natural, anthropogenic, external and internal, objective and subjective. Crisis consequences are divided into positive and negative. Crisis types are economic, social, organizational, psychological, technological, social, natural, ecological, light and heavy, predictable and unpredictable [2; 6]. Organizations develop anti-crisis strategy to prevent the crisis. One of the constant functions of anti-crisis strategy is the evaluation and forecasting of crisis state. The evaluation of the state of external environment and prediction of its change in the long and short run are the most critical in crisis disclosure. The prediction of the crisis is an comprehensive process that includes the following actions [7; 9]:

– clarification of all causes of crisis state;

– disclosure of the factors that prevent crisis;

– ranging crisis triggers and deterrents in terms of the strength and impact period;

– the development of the means for neutralization of crisis triggers and crisis process stimulators.

Anti-crisis strategies form the bases for organization's anti-crisis management. The factors that determine the efficiency of anti-crisis management are as follows [1]:

– Professional competence of anti-crisis managers (chiefs) that is achieved by conventional and special education and gaining special experience;

– Formation of team of managers (chiefs) who are sensitive to signs of crisis and can efficiency manages the organization under extreme conditions;

– The ability of managers (chiefs) to consider the risk level of made decisions and measures for prevention of negative consequences that can be caused by changes in external and internal environment of the organization.

– Corporative approach, i.e. staff's awareness of the mission and objects of the organization and the willingness to work independently to reach these objects;

– The availability of leaders who have management's confidence, high standing among staff and are confident in reaching set goals;

– Management responsiveness and flexibility those are necessary in crisis conditions since the latter requires prompt and decisive actions and introduction of changes in operational system;

– Availability of development strategy and special anti-crisis programs.

In anti-crisis management, a special attention is given to the system of monitoring of crisis events [2]. Due to this monitoring, it is possible to determine the possibility and probability of crisis events. This fact allows timely development and implementation of the set of anti-crisis measures. To execute management under crisis conditions, it is recommended to use situational approach [1; 8] that provides the following:

– Firstly, the manager should be able to carry out continuous analysis of the situation of the organization;

– Secondly, management system should meet demands of current situation;

– Thirdly, the management should create organization's potential that is necessary for switching to new management style that corresponds to current situation;

– Fourthly, the organization management should be changed, considering the demands that rise in crisis, To increase the scope of the security, it is recommended to develop special plans and form anti-crisis teams (groups) of the specialists who have experience in anti-crisis management for implementing these plans [5].

The purpose of this article is to highlight anti-crisis management issues under current conditions.

Statement of basis materials. In our view, the notion 'organization crisis' demands the concretization since the definition of the crisis as 'an intensification of contradictions in social and economic system (organization) that threatens its viability in existing environment' describes crisis state of macroeconomic systems rather than microeconomic systems that include organizations. Therefore, organization crisis should be explained as the organization's loss of the ability to reach set goals and fulfill current obligations. Set goals should be understood as profit for com-

mercial organization, maintenance of military readiness for military organizations and reaching social, ecological and other goals for non-profit organizations. The fulfillment of obligations should have the following meanings:

– Repayment of short-term and long-term bank credits;

– Fulfillment of long-term financial obligations;

– Repayment under differed long-term obligations;

– Repayment of credit debts for goods, works, and services; Repayment of obtained advances, budgetary and non-budgetary payments, labor payments, insurance payments, shareholder payments and fulfillment of other current obligations. The analysis shows that crises are not similar in terms of their causes, consequences and nature.

Common crisis: it covers social and economic system.

Macrocrisis: it covers a great share of social and economic system.

Microcrisis: it is peculiar for certain industrial, businesses fields, and issues.

Economic crisis: it reflects sharp contradictions in country's economy and economical state of separate business entity or firm. It is a crisis of production and sale of goods, relations of economic agents, payment crisis, and loss of competitive advantages.

Social crisis: it raises upon sharpening of contradistinctions or conflict of interests of different social groups or organizations of employees and employers, labor unions and sole proprietors of different professions, personnel, managers etc. Social crisis is often a part of economic crises but it also may raise independently, for instance, due to management style, dissatisfaction of labor conditions, the attitude to ecological issues and patriotic feelings.

Financial crisis: it reflects contradictions in financial system or financial abilities of the firm.

Organizational crisis: it is a crisis of distribution and integration of the activity, distribution of functions and regulation of the activity of separate subdivisions such as divisions of administrative units, regions, affiliated companies and branches.

Psychological crisis: it is a crisis of psychological state of a human. It manifests itself in the form of stress that has mass nature, sense of insecurity, panic, fear for the future, dissatisfaction with job, legal security and social state. This is a crisis in social and psychological climate of the society, community or separate group.

Technological crisis: it is a crisis caused by the absence of new technologies in the organization.

Natural crisis: it is conditioned by the changes in natural environment.

Ecological crisis: it is conditioned by anthropogenic and industry-related factors.

Predictable crisis: predictable crises are peculiar for development stage. They are predictable and caused by objective reasons during production restructuring and change in the interest structure under the effect of scientific and technical progress.

Unpredictable crisis: unpredictable crises are results of rough error in management or any natural phenomenon.

The need in the separation of classification of crises is conditioned by the differentiation of measures and methods for their management. It should be noted that the rise of one crisis in the organization results in the rise of several types of crises, for instance, technological crisis might be followed by economic and social crises. Thus, the organization is in crisis state when certain type of crises raises. Any crisis has three stages of development: origin, growth, and liquidation. It is essential for organization management to reveal the crisis at its origin stage. In this case, the crisis will be liquidated without negative consequences ones its causes are removed. Crisis causes may be different and conditioned by either external or internal environmental factors. The factors of external environment determine the nature of relationships between the organizations and suppliers, budget, state bodies and local authorities, consumers and competitors in the system of external economic activity. The factors of external environment include the availability of accessible natural resources and the effect of climatic conditions.

The raise of the crisis under the effect of external environment in most cases can be predicted, and it is possible to implement the set of measures for its prevention or reduction of the effect of negative circumstances on business activity of the organization. Crisis may be caused by the factors of internal environment such as low level of organization of marketing researches, deficiency of operational management, conflict situations between employees, administration and founders, separate subdivisions, low level of innovative and investment activity etc. The functioning of the organization is associated with certain number of issues. These issues are as follows:

1. The increase of credit debt before suppliers, budget, social insurance funds, staff, shareholders etc.

2. The increase of credit debt that may be conditioned by conclusion of contracts with organizations that are in unsatisfactory financial state.

3. The decrease of debtor indebtedness due to reduction of demand for the products and, as a result, the rise of scarcity of working capital that

Table 1

Signs of crisis state of the organization

Crisis state signs	Causes	Consequences
1. Currect payroll liability	1. Low level of operating income. 2. The increase of debtor indebtedness.	1. The reduction of motivation. 2. The increase of workforce turnover. 3. The reduction of qualification level of the personnel.
2. The increase of the reserves of finished products finished goods	1. The quality of products fails to meet consumer's demands. 2. The reduction of the demand for organization's products.	1. The reduction of the level of operational income.
3. The reduction of share price	1. Low financial result of business activity.	1. The increase of the number of persons who want to sell organization's shares.
3. The growth of current debtor indebtedness	1. Low qualification level of the staff. 2. Unsatisfactory level of marketing researches	1. The reduction of the level of operational income. 2. The growth of creditor indebtedness.
4. The reduction of production reserves	1. The limitation of financial abilities for purchasing resources.	1. The reduction of production volumes due to lack of current assets.
5. The growth of current creditor indebtedness	1. The growth of debtor indebtedness. 2. The growth of finished product reserves.	1. Payment of penalties for delayed payments.
5. The raise of long-term debt or indebtedness	1. Non-solvency of product (works or service) consumers. 2. Unsatisfactory level of marketing researches.	1. The growth of creditor indebtedness. 2. The deterioration in financial state of the organization.
6. The growth long-term creditor indebtedness	1. The growth of debtor indebtedness. 2. The growth of finished product reserves.	1. Penalties for untimely settlements. 2. Registration of company' property as a security due to failure to fulfil tax liabilities. 3. Extraordinary audits. 4. Claims of creditors.
7. The unprofitability of operational activity	1. The issue of the products that do not meet consumers' demands. 2. Low level of innovative and investment activity.	1. The growth of creditor indebtedness. 2. High probability of bankruptcy.

requires the increase of creditor indebtedness before banks; - High skilled workforce turnover.

4. The loss of organization image and reduction of nominal value of organization's securities.

5. The increase of the frequency of extraordinary audits of business activity.

6. Settlement of disputes in courts on the claims of organization's creditors.

Organization's activity aimed at prevention of crisis, reduction of its effect on business activity and liquidation of crisis consequences is ensured by anti-crisis management system. The system of early crisis disclosure takes the central place in anti-crisis management system. The first signs of crisis (table 1) include the growth of creditor indebtedness before personnel, resource suppliers, contractors, budget, the payment of penalties for untimely fulfillment of obligations, claims, issues that relate of business portfolio building, reduction of share price and as the consequence, the increase of workforce turnover, extraordinary audits carried by tax inspectorate and inspections by control-and-auditing administration for state organizations.

To recover the company from crisis state, it is recommended to implement the set of operational and strategic measures. Operational measures include the liquidation of "narrow places" in operational system, reduction of costs for manufacture of products (perfoming of tasks), debt restructuration, attraction of creditors for working capital financing, disclosure of internal reserves, and improvement of management system. Strategic measures include the review of existing strategies in production field, the system of innovative and investment activity, diversification of production, improvement of credit policy etc. The efficiency of anti-crisis management increases when company assigns special group from the highest management, which can manage resources within its authorities upon fulfillment of the actions associated with liquidation

of crisis in the organization. This group can be formed as separate structural unit or have consultative status. The development of anti-crisis policy, including the set of strategic and current measures aimed at removal of the reasons of crisis state, normalization of functioning mode of organization's operational system, liquidation of crisis consequences, correction of organization development strategy, plays a great role in anti-crisis management system.

Conclusions. The disregard of some factors, unjustified optimism in marking certain management decisions, putting resources at excessive risk, low level of management of limited resources may result in violation of normal functioning of the organization. Such state is characterized as crisis condition, i.e. the state that makes the orderly development of the organization impossible. The crisis should be understood as organization's loss of the ability to reach set goals and fulfil current obligations. Set goals should be understood as profit for commercial organization, maintenance of military readiness for military organizations and reaching social, ecological and other goals for non-profit organizations. The system of early crisis disclosure takes the central place in anti-crisis management system. As a result of studies it was disclosed that the first signs of crisis include the growth of creditor indebtedness before personnel, resource suppliers, contractors, budget, the payment of penalties for untimely fulfillment of obligations, claims, issues that relate of business portfolio building, reduction of share price and as a consequence, the increase of workforce turnover, extraordinary audits carried out by tax inspectorate and inspections by control-and-auditing administration for state organizations. The development of further studies of this issue is aimed at the improvement of the methods for diagnostic of crisis events at separate stages of lifecycle and the development of the set of anti-crisis measures in the organization.

REFERENCES:

1. Абросимов И.Д., Медведев В.П. Менеджмент как система управления хозяйственной деятельностью : учебное пособие. Москва : Знание, 1992. 421 с.

2. Антикризисное управление : учебник / под ред. Э.М. Короткова. Москва : ИНФРА, 2001. 432 с.

3. Осовська Г.В., Осовський О.А. Менеджмент організацій: навчальний посібник. Київ : Кондор, 2005. 860 с.

4. Баумен К. Основы стратегического менеджмента. Москва : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. 136 с.

5. Василенко В.О. Антикризове управління підприємством : навчальний посібник. ЦУЛ, 2005. 208 с.

6. Новіков Б.В., Сініок Г.Ф., Круш П.В. Основи адміністративного менеджменту : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 504 с.

7. Попов Р.А. Антикризисное управление : учебник. Москва : Высш. школа, 2004. 429 с.

8. Одаренко Т.Е. Сапожник М.В. Антикризисное управление предприятием: сущность и преодоление. *Таврический научный обозреватель.* 2017. № 2 (19). С. 88–91.

9. Кушнір Н.Б., Войтович Д.С. Особливості антикризового управління та економічної діагностики підприємства в сучасних умовах. *Ефективна економіка*. 2016. № 5. С. 85–89.

ОСНОВНІ СКЛАДНИКИ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН ВІДТВОРЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

THE MAIN COMPONENTS OF THE COMPLEX MECHANISM OF STATE REGULATION OF ECONOMIC RELATIONS REPRODUCTION OF HUMAN CAPITAL

УДК 351.851
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-18

Терещенко Д.А.
к. наук з держ. упр., доцент,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національний університет цивільного захисту України

У статті визначено основні складники комплексного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу, їхню структуру, методи та функції. З'ясовано, що комплексний механізм регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу є складною структурою, яка включає сукупність таких складників, як: домогосподарський, внутрішньофірмовий, державний і ринковий механізми. Виділена основна мета комплексного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу – забезпечення розвитку людського капіталу і підвищення його якості, що сприяють зростанню продуктивності праці.

Запропоновано для підвищення якості людського капіталу з боку домогосподарства покращити саморозвиток, навчання і перенавчання відповідно до вимог ринку праці, вдосконалення умінь і навичок за допомогою стажувань тощо. Всі ці заходи вимагають достатніх інвестицій у людський капітал і участі з боку суб'єктів господарювання і держави. Також запропоновано заходи, спрямовані на розвиток людського капіталу з боку суб'єктів господарювання: внутрішньофірмові інвестиції в розвиток внутрішньофірмового навчання, підготовки, перепідготовки працівників, що є основною складовою частиною процесу формування якісного людського капіталу.

Доведено, що важливу роль у формуванні якісного людського капіталу країни відіграє держава. Держава бере участь у фінансуванні програм підготовки та перепідготовки кадрів, у професійному навчанні, перенавчанні носія людського капіталу. Тому від напрямів державної політики в галузі освіти, зайнятості залежить ефективність функціонування всієї системи освіти. Необхідно модернізувати системи охорони здоров'я, освіти, збільшити приплив інновацій у наукову сферу, розробити і реалізувати у країні інноваційні моделі розвитку людського капіталу, створити принципово нову систему професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників, яка задовольняла б суспільні потреби в більш кваліфікованих кадрах.

Ключові слова: *державне регулювання, людський капітал, економічні відносини, відтворення людського капіталу, механізми державного регулювання.*

The article defines the main components of the complex mechanism of state regulation of economic relations of reproduction of human capital, defines their structure, methods and functions. It is found out that the complex mechanism of regulation of economic relations of reproduction of human capital is a complex structure, including a set of such links as: domogospodarsky, intra-firm, state and market mechanisms. The main goal of the complex mechanism of state regulation of economic relations of reproduction of human capital is to ensure the development of human capital and improve its quality, which contributes to the growth of labor productivity.

It is proposed to improve the quality of human capital on the part of the household to improve self-development, training and retraining in accordance with the requirements of the labor market, improving skills through internships, etc. All these activities require sufficient investment in human capital and participation from the economic entities and the state. We also propose measures aimed at the development of human capital on the part of the economic entities: intra-company investments in the development of internal corporate training, training, retraining of employees, which is the main component of the process of forming high-quality human capital.

It is proved that the state plays an important role in the formation of high-quality human capital of the country. The state participates in the financing of training and retraining programs, professional training, and retraining of human capital carriers. Therefore, the effectiveness of the entire education system depends on the directions of state policy in the field of education and employment. It is necessary to modernize the health care and education systems, increase the flow of innovations to the scientific sphere, develop and implement innovative models for the development of human capital in the country, and create a fundamentally new system of professional training and advanced training of employees that would meet the public needs for more qualified personnel.

Key words: *state regulation, human capital, economic relations, reproduction of human capital, mechanisms of state regulation.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. За сучасних умов людський капітал став визначальним чинником зростання економіки, переходу її на інноваційний шлях розвитку. Якісний людський капітал сприяє підвищенню продуктивності праці, зниженню витрат на одиницю продукції та підйому ефективності виробництва. Все це диктує необхідність створення сприятливих умов для відтворення людського капіталу, зростання його якості та постійного зростання віддачі в підвищенні продуктивності праці. Важливою умовою, що забезпечує постійне відтворення людського капіталу, є економічні відносини, які виникають із приводу прискорення цього процесу й отримання від нього більш високого корисного ефекту у вигляді накопиченої якості цього капіталу.

У зв'язку з цим виникає велика потреба в опрацюванні механізмів державного регулювання відтворення людського капіталу. Вони вважаються однією з найбільш затребуваних категорій сучасної науки, покликаної обґрунтувати теоретичні положення, які сприяють успішному вирішенню практичних питань відновлення людського капіталу та зростанню його якості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти державного регулювання відтворення людського капіталу висвітлені у працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей розвитку людського капіталу зробили О. Брацлавська [3], О. Захарова [1], С. Климко [2], Т. Лєх [4], Д. Мельничук [5], Д. Насипайко [6], О. Носик [7], В. Пригода [2], В. Сизоненко [2], З. Пічкурова [8] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються складники механізмів державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу, їхня структура, методи, функції.

Метою статті є визначення основних складників комплексного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу, з'ясування їхньої структури, методів і функцій.

Виклад основного матеріалу. Процеси формування і розвитку людського капіталу в інноваційній економіці не повинні здійснюватися стихійно, тому цим процесом необхідно управляти.

За своїм призначенням комплексний механізм державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу має схожість із господарським механізмом, який є сукупністю правових норм, конкретних економічних і соціальних форм, способів і методів, що використовуються для регулювання економічного життя країни. До його складу можуть входити окремі механізми (або складники), вбудовані в різні економічні та фінансові системи, наприклад, інституційний, внутрішньофірмовий і ринковий. Комплексний механізм державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу і господарський механізм схожі за своїми структурними елементами, наприклад, державним, внутрішньофірмовим і ринковим. У ході нашого дослідження комплексного механізму регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу ми розглядатимемо і домогосподарську складову частину, яка також є його структурним елементом.

Комплексний механізм державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу зумовлений матеріально-речовою і суспільною природою відтворення. Це пояснюється тим, що матеріально-речова сторона відтворення людського капіталу регулюється за допомогою системи економічних відносин, які опосередковують цей відтворювальний процес. Тому останні проявляються в конкретних формах, якими виступають методи, інструменти регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу.

Комплексний механізм державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу можна розглядати двояко:

– механізм дії як система рухів або подій, тобто об'єктивний початок механізму;

– механізм використання як пристрій, що визначає порядок будь-якого виду діяльності для досягнення цілей, тобто суб'єктивний початок механізму.

Об'єктивний і суб'єктивний початок комплексного механізму державного регулювання є методологічною передумовою для розкриття його сутності. Для цієї мети ми використовуємо відтворювальний підхід, який дає можливість наслідувати і матеріально-речовий зміст механізму регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу, і його загальну форму. За своєю природою механізм регулювання базується на організаційно-економічних відносинах, а елементами механізму є методи й інструменти як форми прояву цих відносин. Сутність комплексного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу виражає систему соціально-економічних і організаційно-економічних відносин, що виникають у процесі руху людського капіталу з приводу його формування, розподілу й обміну, використання.

Розглянемо складники комплексного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу, якими виступають домогосподарський, внутрішньофірмовий, інституційний і ринковий механізми регулювання.

Структура домогосподарського механізму регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу включає такі елементи. Основними суб'єктами домогосподарського механізму регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу є члени домогосподарства – члени сім'ї. Об'єктами домогосподарського механізму регулювання виступають економічні відносини формування людського капіталу, виражені через форму їх прояву – витрати (інвестиції) й економічні відносини використання людського

капіталу, виражені у формі послуги людського капіталу, яка задовольняє потреби людей.

Методи механізму регулювання економічних відносин формування людського капіталу такі: психологічні методи, пов'язані із психологією людини, її поведінкою, ціннісними орієнтаціями, мотивами, прагненнями і т. д.; соціальні методи, пов'язані із професією, соціальним статусом, посадою людини [7, с. 24].

Основними інструментами домогосподарського механізму регулювання економічних відносин формування людського капіталу виступають: доходи, витрати сімейного бюджету, заощадження і т. д.

Функції домогосподарського механізму регулювання економічних відносин формування людського капіталу такі:

1. Соціальна функція. Знання, професійно-кваліфікаційні здібності є основою соціальної захищеності, стійкості на ринку праці, економічного зростання, соціальної причетності й особистого розвитку. Передбачається прагнення людини зайняти положення, яке б відповідало її здібностям, досягти більш високого соціального статусу для того, щоб її цінували, з нею рахувалися і поважали.

2. Стимулююча функція. Виявляється у прагненні протягом усього свідомого життя людини поліпшити свій соціальний статус. Зацікавленість у розвитку своїх здібностей стимулює індивіда до додаткових інвестицій в освіту, здоров'я, тобто до підвищення рівня людського капіталу [1, с. 37].

Домогосподарський механізм регулювання економічних відносин використання людського капіталу в рамках відтворення людського капіталу є сукупністю біогенетичних, економічних методів та інструментів, спрямованих на поліпшення якості життя індивіда за допомогою задоволення його потреб.

Внутрішньофірмовий механізм, на думку автора, регулює економічні відносини формування людського капіталу, економічні відносини розподілу людського капіталу, економічні відносини обміну послуги людського капіталу й економічні відносини використання людського капіталу. Внутрішньофірмовий механізм регулювання є сукупністю адміністративних, організаційних, соціальних, економічних, психологічних методів та інструментів, спрямованих на формування і розвиток людського капіталу всередині фірми або підприємства з метою підвищення конкурентоспроможності фірми, використання нової техніки і технології, зростання ефективності та продуктивності праці.

Суб'єктами внутрішньофірмового механізму регулювання є роботодавець, наймані працівники, профспілки. Як об'єкти регулювання внутрішньофірмового механізму розглядаються економічні відносини формування людського капіталу, виражені через форми їх прояву, у вигляді витрат (внутрішньофірмові інвестиції), економічні відносини розподілу людського капіталу у формі поділу праці, кооперації праці, економічні відносини обміну послуги людського капіталу у формі ціни на послугу людського капіталу й економічні відносини використання людського капіталу у формі послуги людського капіталу.

Серед методів внутрішньофірмового механізму регулювання економічних відносин формування людського капіталу можна виділити: адміністративний; організаційний; економічний; психологічний [8, с. 23]. Інструменти внутрішньофірмового механізму регулювання економічних відносин формування людського капіталу: штатний розпис, посадова інструкція, кар'єрний ріст.

Основними функціями внутрішньофірмового механізму регулювання відносин на стадії формування людського капіталу є:

1. Плануюча функція, що забезпечує планування, підготовку кадрового складу і кваліфікації працівників за допомогою організації курсів [6, с. 29]. Ця функція дозволяє задовольнити потреби роботодавця в певному якісному рівні людського капіталу в короткостроковій і в довгостроковій перспективі, а також дозволяє найманим працівникам удосконалювати характеристики свого людського капіталу і тим самим бути постійно затребуваними на внутрішньому ринку праці.

2. Контролююча функція забезпечує дотримання адміністративних, організаційних, правових і законодавчих норм у процесі праці.

Регулювання економічних відносин розподілу людського капіталу також здійснюється внутрішньофірмовим механізмом.

Наступною складовою частиною комплексного механізму державного регулювання економічних відносин людського капіталу є інституційний механізм. Цей механізм регулює економічні відносини формування, розподілу, обміну, використання.

Інституційний механізм державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу є сукупністю економічних, правових, соціальних методів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на об'єкт регулювання, а саме на економічні відносини формування, розподілу, обміну, використання в ході відтворювального руху людського капіталу.

Структура інституційного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу включає такі

елементи. Суб'єктами інституційного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу є органи державної влади та місцевого самоврядування. Об'єктами інституційного механізму регулювання є економічні відносини формування людського капіталу, виражені через форму їх прояву – витрати, економічні відносини розподілу людського капіталу у формі поділу праці, кооперації праці, економічні відносини обміну послуги людського капіталу, представлені ціною на послугу людського капіталу, й економічні відносини використання людського капіталу у формі послуги людського капіталу, що задовольняє потреби.

Методи інституційного механізму регулювання економічних відносин формування людського капіталу такі: соціально-економічні, тобто надання фінансової підтримки у процесі становлення людського капіталу, виховання, забезпечення освіти, фінансування соціальної сфери [5, с. 224].

Основними інструментами інституційного механізму регулювання економічних відносин формування виступають: інвестиції, спрямовані на реалізацію конкретних програм, пов'язаних із накопиченням людського капіталу.

Функції інституційного механізму регулювання економічних відносин формування людського капіталу такі:

1. Соціальна функція забезпечує організацію професійної підготовки та перепідготовки, підвищення кваліфікації працівників, здійснення структури служби зайнятості.

2. Економічна функція забезпечує державне фінансування і розвиток сфер охорони здоров'я й освіти як пріоритетних напрямів формування людського капіталу, державні витрати на соціально-культурні заходи, національні проекти в галузі охорони здоров'я та освіти.

3. Стимулююча функція забезпечує різні системи мотивації праці та її оплати з метою підвищення рівня знань і придбання найбільш дефіцитних професій, стимулювання занять фізичною культурою і спортом.

Основними методами інституційного механізму регулювання економічних відносин розподілу людського капіталу є організаційні методи регулювання, пов'язані з організацією навчальних програм і перепідготовки працівників [2, с. 126].

Основними інструментами інституційного механізму регулювання економічних відносин розподілу людського капіталу виступають нормативи праці.

Функції інституційного механізму регулювання економічних відносин розподілу людського капіталу такі:

1. Стимулююча функція забезпечує мотивацію потенційних роботодавців для створення нових і додаткових робочих місць із метою зниження рівня безробіття, створення конкурентоспроможних робочих місць, що дозволить здійснювати формування і розвиток людського капіталу.

2. Контролююча функція забезпечує дотримання правових і законодавчих норм.

Серед методів інституційного механізму регулювання економічних відносин обміну послуги людського капіталу можна виділити такі:

– законодавчі, тобто законодавчо-нормативні акти, що стосуються встановлення мінімального рівня оплати праці, прийняті органами федеральної, регіональної, муніципальної державної влади;

– соціально-економічні, тобто розробку і реалізацію програм соціального забезпечення, захист від безробіття.

Основним інструментом інституційного механізму регулювання економічних відносин обміну послуги людського капіталу є встановлення рівня оплати праці.

Основною функцією інституційного механізму регулювання економічних відносин обміну послуги людського капіталу є соціальна функція, яка забезпечує дію принципу соціальної справедливості за допомогою згладжування диференціації в оплаті праці [3, с. 154].

У нашому дослідженні необхідно відзначити, що інституційний механізм як одна з ланок комплексного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу також регулює економічні відносини використання людського капіталу.

Ринковий механізм як складова частина комплексного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу регулює економічні відносини обміну послуги людського капіталу. За допомогою таких відносин здійснюється взаємозв'язок економічних відносин формування і використання такого капіталу. Ринковий механізм регулювання цих відносин є механізмом саморегулювання на основі взаємодії попиту, пропозиції, ціни, конкуренції, який характеризується економічними, психологічними методами та інструментами.

Суб'єктами ринкового механізму регулювання економічних відносин обміну є: держава, фірми і домашні господарства. Як об'єкт регулювання ринкового механізму розглядаються економічні відносини обміну послуги людського капіталу, що проявляються у формі ціни.

Методи ринкового механізму регулювання економічних відносин обміну послуги людського капіталу такі:

– економічні методи, пов'язані із ціноутворенням на основі попиту з боку роботодавця та пропозиції послуги людського капіталу з боку найманого працівника на ринку праці;

– психологічні методи впливають на поведінкові аспекти працівників і найманих працівників у ході ринкових відносин обміну.

Інструментами ринкового механізму регулювання економічних відносин виступають: співвідношення попиту і пропозиції, рівень цін [4].

Функції ринкового механізму регулювання економічних відносин обміну послуги людського капіталу такі:

1. Інформаційна функція забезпечує всіх учасників ринку праці необхідною інформацією про дії суб'єктів, ринкову активність, співвідношення попиту і пропозиції послуги праці, конкуренцію на ринку праці, рівні цін і т. д.

2. Сполучна функція забезпечує встановлення взаємозв'язку між формуванням і використанням людського капіталу через відносини обміну, які є сполучною ланкою між цими стадіями.

3. Розподільча функція забезпечує розподіл і перерахування працівників за галузями, сферами, підприємствами, організаціями й установами.

4. Соціальна функція пов'язана з потребами. Послуга людського капіталу задовольняє особисті потреби домашніх господарств, виробничі потреби різних суб'єктів господарювання, суспільні потреби держави.

Таким чином, комплексний механізм регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу є складною структурою, що включає сукупність таких ланок, як: домогосподарський, внутрішньофірмовий, державний і ринковий механізми. Уявімо загальну модель комплексного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу, який включає структурні складники. Кожна складова частина механізму має свої функції та регулює пріоритетні економічні відносини. Не виключається спільне регулювання складниками комплексного механізму економічних відносин відтворення людського капіталу. Виділена основна мета комплексного механізму державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу – забезпечення розвитку людського капіталу і підвищення його якості, що сприяють зростанню продуктивності праці.

Висновки. Таким чином, можливо зробити висновок про те, що механізм державного регулювання економічних відносин відтворення людського капіталу має багатосторонню структуру, яка включає складові ланки: домогосподарський, внутрішньофірмовий, державний і ринковий механізми. Взаємодія таких складників сприяє активізації економічних відносин.

Формування якісного людського капіталу безпосередньо пов'язане з домогосподарством. Всі структурні елементи людського капіталу набуваються і накопичуються за допомогою інвестицій домогосподарства. Домогосподарство несе витрати (інвестиції), необхідні для формування людського капіталу, щоб багаторазово компенсувати ці витрати в майбутньому збільшеним рівнем доходу. Для підвищення якості людського капіталу з боку домогосподарства передбачається саморозвиток, навчання і перенавчання відповідно до вимог ринку праці, вдосконалення умінь і навичок за допомогою стажувань і т. д. Усі ці заходи вимагають достатніх інвестицій у людський капітал і участі з боку фірми та держави. Наведемо заходи, спрямовані на розвиток людського капіталу з боку фірми: внутрішньофірмові інвестиції в розвиток внутрішньо-фірмового навчання, підготовки, перепідготовки працівників, що є основною складовою частиною процесу формування якісного людського капіталу. Система професійної підготовки та безперервного підвищення рівня кваліфікації сприяють постійному зростанню людського капіталу. Якісний людський капітал є стійкою конкурентною перевагою фірми.

Слід зазначити, що важливу роль у формуванні якісного людського капіталу країни відіграє держава. Держава бере участь у фінансуванні програм підготовки та перепідготовки кадрів, у професійному навчанні, перенавчанні носія людського капіталу. Тому від напрямів державної політики в галузі освіти, зайнятості залежить ефективність функціонування всієї системи освіти. Необхідно модернізувати системи охорони здоров'я, освіти, збільшити приплив інновацій у наукову сферу, розробити і реалізувати у країні інноваційні моделі розвитку людського капіталу, створити принципово нову систему професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників, яка задовольняла б суспільні потреби у більш кваліфікованих кадрах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Брацлавська О.С., Ларіна Я.С. Розвиток людського капіталу в умовах глобалізації. Київ : ВЦ «Академія», 2012. 248 с.

2. Захарова О.В. Управління інвестуванням у людський капітал: методологія, оцінка, планування : монографія. Донецьк : «ДВНЗ ДонНТУ», 2010. 378 с.

3. Климко С.Г., Пригода В.М., Сизоненко В.О. Людський капітал: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Основа, 2016. 224 с.

4. Лєх Т.А. Концепція формування та відтворення людського капіталу. *Ефективна економіка.* 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ efek_2012_2_7/ (дата звернення: 01.06.2020).

5. Мельничук Д.П. Людський капітал: пріоритети модернізації суспільства у контексті поліпшення якості життя населення : монографія. Житомир : Полісся, 2015. 564 с.

6. Насипайко Д.С. Передумови формування ідеї людського капіталу. *Наукові праці КНТУ. Економічні науки*. 2010. № 17. С. 28–31.

7. Носик О.М. Людський капітал інноваційного розвитку: економічні основи відтворення : монографія. Харків : Вид-во НФаУ, 2016. 490 с.

8. Пічкурова З.В. Інвестиції в людський капітал як визначальний чинник забезпечення конкурентоспроможності національної економіки. *Формування ринкових відносин в Україні.* 2014. № 6. С. 229–233.

ОБҐРУНТУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

JUSTIFICATION OF THE SOCIO-ECONOMIC DIRECTIONS OF RURAL AREAS DEVELOPMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE

УДК 314:711.13:316.3:33
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-19

Харченко Т.О.
к. екон. наук,
старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Сумський національний аграрний університет

У статті сформульовано напрями соціально-економічного розвитку сільських територій як одного із ключових аспектів формування стратегії розвитку територій громади в умовах діючих децентралізаційних змін. Обґрунтовано важливість реалізації низки проектів, які формують певний стратегічний напрям і забезпечують досягнення ключових індикаторів розвитку сільських територій. Визначено, що сучасні децентралізаційні зміни дають можливість об'єднаним територіальним громадам реалізувати стратегічні напрями розвитку, в тому числі і шляхом фінансування пріоритетних напрямів за рахунок коштів державного бюджету.

Встановлено, що складність системи управління розвитком сільських територій зумовлена багатоаспектністю та різновекторністю активних складників, саме тому принциповим питанням є визначення стратегічних орієнтирів розвитку з обґрунтуванням конкретних результативних показників щодо нарощення доданої вартості, енергоефективності, інфраструктурної розбудови, дотримання екологічності виробництва тощо. Наявність низки структурних елементів механізму розвитку сільських територій потребує інтегрованості заходів, для забезпечення ефективності функціонування до складу яких доцільно включити: управлінські, економічні, організаційні.

Визначено, що одним із ефективних інструментів оцінки потенціалу території, населеного пункту є SWOT-аналіз. Такий підхід широко застосовується при формуванні стратегій розвитку територій як інструменту комплексної оцінки. Перевагами цього підходу є визначення сильних і слабких місць території, її потенціальних переваг і недоліків. Проведення SWOT-аналізу в контексті оцінки сільських територій дозволяє визначити соціальний та економічний потенціал території, оцінити ступінь впливу екологічних і політичних чинників на сильні сторони територій, визначити загрози та виклики досліджуваної території.

Обґрунтовуючи ключові характеристики громади за допомогою SWOT-аналізу, ми визначили важливість залучення громадськості до процесу обговорення та прийняття рішень щодо пріоритетних напрямів розвитку. Підтверджено важливість використання людського потенціалу в процесі проведення SWOT-аналізу сільських територій, а саме: всебічного залучення громади у процесі проведення оцінки, постійного партнерства та співпраці між населенням і представниками органів влади, використання об'єктивних даних для досягнення результативності їх аналізу.

Ключові слова: *сільські території, соціально-економічні напрями, розвиток, публічне управління, децентралізація.*

In the article is formed the directions of socio-economic development rural areas as a one of the key aspects forming of the strategy of the development of community under the current decentralization changes. The important of some projects realizations, which form certain strategic direction and provide the achievement of key indicators of rural development, are justificated. In addition, it is determined that modern decentralization changes give new opportunities united territorial communities to realize strategic development directions using the resources of the state budget.

The complexity of the development management system of the rural areas, is due to multifaceted and multi-vector active components, is installed. In this case, the principle question is to define the strategic development directions with justification certain results: increase of added value, energy efficiency, infrastructural development, observance of ecological production and so on.

The mechanism of rural development includes many important structural elements that why it is effective functioning requires integration of measures. The most important of them are: managerial, economic, organizational.

Considering the perspective directions of socio-economic development of the rural areas, first of all, we need to define a potential of the territory. In this sphere, one of the effective tools is SWOT-analysis. This approach has become a wider meaning in the cases of justification of the territory development strategy as an instrument of the combined assessment. The advantages of this approach are to define the strengths and weaknesses of the territory, its potential opportunities and threats. Using the SWOT-analysis in case of the evaluation rural area give opportunities: to define social and economic potential of the territory, to evaluate the level of the influence ecological and political factors on the strengths of the certain territory, to determine weaknesses and threats of the investigational territory. Nowadays if we use the SWOT-analysis for justifying the key characteristics of the community very important is attraction of the public in the process of discussing and making decisions of the priority development directions.

Key words: *rural areas, socio-economic directions, development, public administration, decentralization.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Визначення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку сільських територій є одним із ключових аспектів формування системи публічного управління в контексті діючих децентралізаційних змін. Поглиблює важливість визначення напрямів розвитку сільських територій і сформована тенденція знелюднення, котра зумовила зниження капіталізації активів виробничого та природного характеру. Наслідками невиваженої державної політики щодо розвитку сіль-

ських територій є діюча концепція із проекцією на розвиток великих сільськогосподарських підприємств. Активно діючі децентралізаційні зміни покликані змінити ракурс розвитку сільських територій, в тому числі і в контексті формування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку завжди залишалося в полі зору вітчизняних науковців. Цей напрям досліджень тісно пов'язаний із розвитком системи державного управління та діючих трансформацій у напрямі публічного управління. Вагомий внесок у формування наукового підґрунтя розвитку сільських територій зробили А. Антонов [1], В. Андрійчук [2], О. Булавка [3], Н. Василенька [4], Я. Гадзало [5], Д. Грибова [6], В. Жук [7], М. Латинін [8], Ю. Лупенко [9], М. Малік [9], В. Месель-Веселяк [10], П. Саблук [11], М. Хвесик [12], О. Шпикуляк [9], В. Юрчишин [13] та ін. Проте активне впровадження започаткованих децентралізаційних змін призвело до корегування вектору розвитку системи державного управління у площину публічного управління. У контексті розширення повноважень влади на місцях особливої актуальності набувають питання формування напрямів соціально-економічного розвитку сільських територій як базису для побудови стратегій розвитку громад.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Сформована політика розвитку громад зумовлює необхідність корегування наявних підходів до обґрунтування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку сільських територій. Підвищення пріоритетності розвитку сільських територій у контексті формування об'єднаних територіальних громад поглиблює вимоги до визначення стратегічних напрямів розвитку. У цьому контексті актуальним є дослідження передумов розвитку підприємницької діяльності на селі, розширення кола малих підприємницьких структур, створення умов для диверсифікації сільськогосподарських виробництв як базису підвищення рівня зайнятості та доходів населення. Відповідно до ключових аспектів розвитку публічного управління важливою є ідентифікація процесів формування об'єднаних територіальних громад як чинника сталого розвитку сільських територій.

Метою статті є обґрунтування напрямів соціально-економічного розвитку сільських територій у системі публічного управління з урахуванням активно діючих децентралізаційних трансформацій.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжний досвід процесів децентралізації, зокрема у Швеції, Польщі та інших європейських країнах, свідчить про успішність цих процесів і про їхній позитивний вплив на соціально-економічний розвиток країни. Серед основних позитивних результатів децентралізації слід відзначити активізацію співпраці бізнесу з місцевою владою, розвиток малого і середнього бізнесу, конструктивне вирішення громадами власних проблем, формування достатнього рівня доходів на місцевих рівнях для розвитку громад і самофінансування проєктів, ефективне використання ресурсного потенціалу, диверсифікацію місцевої економіки з метою забезпечення ефективної зайнятості населення і зростання рівня доходів [1, с. 112]. Саме ці цілі мають покладатися в основу реформи децентралізації в Україні.

Досліджуючи сучасний стан децентралізаційних змін, варто окреслити деякі сформовані тенденції. На початок 2019 р. до складу об'єднаних територіальних громад у середньому входять 11 сіл, але більшість (55%) – із центрами у містах і селищах міського типу. У розрахунку на одну міську (селищну) об'єднану територіальну громаду припадає в середньому 14 сіл, на сільську – 9 сіл. Проте є й випадки кардинально протилежних об'єднань, де до складу громади входять від 1 до 68 сіл. У контексті розподілу колишніх районів найбільш узагальненою є тенденція формування від 1 до 3 громад на їх території [2, с. 178].

Обґрунтування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку сільських територій і подальша їх реалізація є основою досягнення збалансованого сталого розвитку сільських територій. Досягти позитивних змін можливо за умови підвищення конкурентоспроможності й дохідності сільськогосподарського виробництва, диверсифікації господарської діяльності та розширення несільськогосподарського підприємництва на селі, охорони й раціонального використання природних, трудових і виробничих ресурсів сільських територій, досягнення соціальних стандартів і нормативів проживання для сільського населення [3, с. 36].

Сформована тенденція щодо депресивності розвитку сільських територій потребує корегування та запровадження змін для досягнення позитивної динаміки сталого розвитку. Досліджуючи це питання, автори визначили, що в основі досягнення цілей соціального розвитку сільських територій є задоволення потреб людини, створення привабливих умов для проживання і праці в сільській місцевості, які визначають економічний і соці-

альний вектори сталого розвитку [5, с. 76]. Щороку коло соціальних послуг на сільських територіях зменшується та знижується рівень їхньої якості, що зумовлено і міграцією кваліфікованих кадрів та економічно активного населення. Насамперед визначено негативну тенденцію щодо забезпечення закладів охорони здоров'я, дитячих дошкільних установ і шкіл (стан забезпечення 48%, 34%, 41% відповідно) [6, с. 41].

Визначення перспективних напрямів соціального розвитку сільських територій спрямоване насамперед на вирішення соціальних проблем села, забезпечення належного рівня соціальних стандартів і нормативів проживання для сільського населення. У цьому контексті одним із актуальних питань є забезпеченість житлом належної якості з урахуванням діючих стандартів і потреб різних категорій сільського населення. Крім того, діючий житловий фонд повинен відповідати технологічним, економічним та екологічним вимогам [7, с. 142]. У контексті стратегічного пріоритету поліпшення житлових умов має містити такі індикатори: збільшення обсягів житлового фонду, покращення стану житлового фонду, забезпечення житлом пільгових категорій громадян і молодих сімей тощо.

Окремо слід зазначити і про необхідність покращення якості надання освітніх послуг як стратегічного пріоритету розвитку шляхом забезпечення оптимальної доступності здобуття якісної дошкільної, загальної середньої (як обов'язкових) освіти кожній сільській дитині. Відсутність закладів дошкільної та шкільної освіти на території сільських населених пунктів є одним із ключових аспектів, що формують негативні тенденції розвитку та призводять до міграції населення до більш розвинених населених пунктів.

Соціальні аспекти розвитку сільських територій тісно корелюють із фінансовою спроможністю громад. Особливої актуальності це питання набуває за сучасної адміністративно-територіальної реформи, адже за умови відсутності фінансових ресурсів у громаді неможливо забезпечити соціально-економічний розвиток сільських територій. У цьому контексті актуальним є детальний аналіз сільських територій і визначення потенціалу щодо збільшення фінансових можливостей громади. Очевидним є визначальний вплив на формування дохідної частини бюджету громади стану зайнятості сільських жителів, рівня отриманих доходів у частині оплати праці та від підприємницької діяльності й відповідно рівень розвитку малого та середнього бізнесу на сільських територіях [8, с. 39].

Окремо слід зазначити, що рівень доходів жителів міських населених пунктів перевищує рівень доходів сільських жителів у середньому на 7–10%. Питання працевлаштування на сільських територіях є значно складнішим. Саме тому особливої актуальності набули питання бідності на селі, яка має широкомасштабний і стійкий характер, залишається невирішеною і призводить до згубних змін довгострокової дії [9, с. 68]. Окремо слід зазначити і про нижчі рівні заробітної плати в сільському господарстві порівняно з усередненими показниками в інших галузях економіки, в динаміці за останні 5 років розрив становив 23–40%. Важливість розвитку малого та середнього бізнесу на сільських територіях підтверджують і показники рівня доходів від підприємницької діяльності, котрі на селі не перевищують 6% сукупних доходів [10, с. 11].

Продовжуючи огляд ключових індикаторів соціально-економічного розвитку, варто зупинитися на показниках забезпечення зайнятості та підвищення рівня життя сільського населення в розрізі таких співвідношень:

– стабілізації рівня зайнятості на рівні не менше 70%;

– зменшення частки неформально зайнятого населення до 10%;

– щорічного зростання доходів сільських домогосподарств на рівні не менше рівня інфляції при збільшенні частки оплати праці та доходів від підприємницької діяльності до 80% [11, с. 22].

У контексті підвищення рівня доходів сільського населення багаторічним міжнародним досвідом доведено ефективність впровадження диверсифікації виробництва на сільських територіях як базису підвищення рівня зайнятості та доходів населення. Сьогодні для України проблемним є питання проведення ефективної оцінки стану диверсифікації сільської економіки через відсутність повного комплексу даних. Загалом визначено тенденцію до посилення диверсифікації в господарствах населення та поглиблення спеціалізації на сільськогосподарських підприємствах у прямій залежності від розмірів підприємств за площею угідь [12, с. 7].

Акцентуючи увагу на необхідності розвитку малого та середнього бізнесу на сільських територіях, важливо визначити низку найбільш проблемних питань:

– відсутність балансу рівної конкуренції для малого та середнього бізнесу порівняно з великими сільськогосподарськими підприємствами в частині отримання державної підтримки;

– відсутність дієвого механізму підтримки процесу перетворення особистих селянських господарств у фермерські, що містив би податкові стимули або інші економічні заходи;

– відсутність стимулюючих заходів для представників малого та середнього агробізнесу щодо розширення виробництва в частині переробки сільськогосподарської продукції для забезпечення зростання доданої вартості;

– низьку ефективність заходів державної підтримки для сільських жителів, котрі займаються веденням особистого селянського господарства для зростання їх економічної активності та розвитку малого бізнесу на селі;

– низький рівень кооперації виробників сільськогосподарської продукції у сфері заготівлі, збуту та переробки продукції власного виробництва;

– відсутність дієвих механізмів щодо зростання самореалізації економічно активного населення, що проживає на сільських територіях.

Аналізуючи коло найбільш проблемних питань, слід зазначити, що першочерговими є питання зайнятості сільського населення та розширення можливостей їх реалізації у сфері агробізнесу. Обґрунтовуючи напрями соціально-економічного розвитку сільських територій, важливо зберегти природно-ресурсний потенціал територій, який вказує на необхідність врахування екологічної складової частини. У цьому контексті важливим є збереження оптимального співвідношення в розрізі категорій земельних угідь, зниження розораності сільськогосподарських угідь, що призвело до дисбалансу екологічного стану агроландшафтів [13, с. 90].

Окреслені перспективні напрями соціально-економічного розвитку сільських територій вказують на множину проблемних питань, ефективне вирішення яких потребує формування дієвої системи управління. Функціонуючий механізм управління сільськогосподарським розвитком не сприяв розвитку сільських територій і не забезпечив належного рівня життя населення на селі та розвитку малого підприємництва в рамках ведення особистого селянського господарства як важливої складової частини формування доходів. Саме тому в рамках започаткованих децентралізаційних змін особливої важливості набуває забезпечення впровадження всіх складників сталого розвитку – соціального, економічного, екологічного – й ефективне управління ними з проекцією на публічне управління. Актуалізація окреслених пріоритетів відповідає діючим інституційним змінам і підтверджує визначені напрями розвитку сільських територій.

Також слід зазначити, що обґрунтування напрямів соціально-економічного розвитку сільських територій є одним із ключових аспектів формування стратегії розвитку територій громади. Важливість цього питання зумовлена необхідністю реалізації низки проєктів, які формують певний стратегічний напрям і забезпечують досягнення ключових індикаторів розвитку сільських територій. Сучасні децентралізаційні зміни дають можливість об'єднаним територіальним громадам реалізувати стратегічні напрями розвитку, в тому числі і шляхом фінансування за рахунок коштів державного бюджету.

Складність системи управління розвитком сільських територій зумовлена багатоаспектністю та різновекторністю активних складників, саме тому принциповим питанням є визначення стратегічних орієнтирів розвитку з обґрунтуванням конкретних результативних показників щодо нарощення доданої вартості, енергоефективності, інфраструктурної розбудови, дотримання екологічності виробництва тощо. Наявність низки структурних елементів механізму розвитку сільських територій потребує інтегрованості заходів, для забезпечення ефективності функціонування до складу яких доцільно включити: управлінські, економічні, організаційні.

Одним із ефективних інструментів оцінки потенціалу підприємства, території, населеного пункту є SWOT-аналіз. Такий підхід широко застосовується у формуванні стратегій розвитку територій як інструменту комплексної оцінки. Перевагами цього підходу є визначення сильних і слабких місць території, її потенційних переваг і недоліків. Проведення SWOT-аналізу в контексті оцінки сільських територій дозволяє визначити соціальний та економічний потенціал території, оцінити ступінь впливу екологічних і політичних чинників на сильні сторони територій, визначити загрози та виклики досліджуваної території.

Визначаючи ключові характеристики громади за допомогою SWOT-аналізу, варто враховувати важливість залучення громадськості у процес обговорення та прийняття рішень щодо пріоритетних напрямів розвитку. Погоджуємося з позицією практиків щодо базових принципів використання людського потенціалу в процесі проведення SWOT-аналізу сільських територій, а саме: всебічного залучення громади у процесі проведення оцінки, постійного партнерства та співпраці між населенням і представниками органів влади, використання об'єктивних даних і досягнення результативності їх аналізу.

Повертаючись до ключових напрямів оцінки SWOT-аналізу, зазначимо, що важливим є достовірний розподіл чинників між сильними та слабкими сторонами в розрізі таких груп:

– факторів внутрішнього впливу, тісно пов'язаними з досліджуваною територією;

– факторів зовнішнього впливу, які діють незалежно від функціонування певної території та вплив на які обмежений.

У цьому контексті потенціал сільської території є внутрішнім чинником впливу, котрий відповідно визначається як сильні сторони, водночас негативні чинники формують слабкі сторони. В іншому контексті позитивний вплив зовнішнього оточення формує можливості сільських територій, а його негативний вплив визначає загрози.

Висновки. Управління сталим розвитком сільських територій набуло нових рис у системі сучасних децентралізаційних змін шляхом розширення повноважень органів місцевої влади на місцях, запровадження стратегічних інструментів управління. Без проведення попереднього аналізу та визначення потенціалу території неможливо досягти успіху у формуванні соціально-економічних напрямів розвитку сільських територій. Варто пам'ятати, що лише за умови наявності якісного фінансового забезпечення можна досягти успіху в реалізації напрямів соціального й екологічного розвитку. Саме SWOT-аналіз дозволяє якісно та всебічно оцінювати сильні та слабкі сторони сільських територій для уникнення зайвих помилок і необґрунтованих ризиків.

Отже, важливим елементом системи управління сталим розвитком є запровадження ключових віх реалізації стратегії та здійснення їх моніторингу, що дасть змогу реагувати на зміни та корегувати найбільш проблемні елементи в розрізі можливих альтернатив на будь-якому етапі реалізації. На основі аналізу сильних і слабких сторін, можливостей і загроз територіальної громади можуть бути встановлені пріоритетні напрями її соціального й економічного розвитку з деталізацією в розрізі заходів (проєктів). Виконання зазначених заходів створить передумови для розширення інвестиційної діяльності підприємств і організацій досліджуваної сільської території, підвищення інноваційної спрямованості інвестиційної діяльності підприємств і організацій, ефективності використання субвенцій із державного бюджету на соціально-економічний розвиток громади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антонов А.В. Державна політика сталого соціально-економічного розвитку сільських територій як умова зростання якості життя сільського населення: теоретико-методологічні засади та практичні аспекти : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2012. 379 с.

2. Андрійчук В.Г., Сас І.С. Концентрація в аграрній сфері економіки: проблемні аспекти : монографія. Київ : КНЕУ, 2017. 303 с.

3. Лупенко Ю.О., Булавка О.Г. та ін. Стратегічні напрями сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року. Київ : ННЦ «Інститут аграрної економіки», 2013. 74 с.

4. Василенька Н.І. Матеріальний добробут сільського населення: трудові виміри та особливості регулювання. *Економіка АПК.* 2013. № 7. С. 105–112.

5. Гадзало Я.М., Гладій М.В., Саблук П.Т., Лузан Ю.Я. Розвиток аграрної сфери економіки в умовах децентралізації управління в Україні. Київ : Аграрна наука, 2018. 328 с.

6. Грибова Д.В. Перспективні напрями державного регулювання соціального розвитку аграрної сфери. *Економіка і держава*. 2015. № 1. С. 39–41.

7. Жук В.І. Щодо пріоритетів фінансування соціальної сфери на місцевому рівні. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 139–144.

8. Латинін М.А. Ринкові та державні механізми регулювання аграрного сектору. *Актуальні проблеми державного управління*. 2004. № 2. Ч. 2. С. 37–43.

9. Лупенко Ю.О., Шпикуляк О.Г., Малік М.Й. та ін. Розвиток малих аграрних підприємств у ринковому інституційному середовищі: індикатори та ефективність : монографія. Київ : ННЦ «ІАЕ», 2017. 204 с.

10. Лупенко Ю.О., Месель-Веселяк В.Я. та ін. Розвиток форм господарювання в сільському господарстві: проблеми і рішення: наукова доповідь. Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки». Київ : ННЦ «ІАЕ», 2018. 54 с.

11. Саблук П.Т. Розвиток сільських територій – запорука відродження аграрної України. *Вісник аграрної науки.* 2006. № 5. С. 21–23.

12. Хвесик М.А., Малік М.Й. Сталий розвиток сільських територій на засадах регіонального природокористування та еколого-безпечного агропромислового виробництва. *Економіка АПК*. 2010. № 5. С. 3–12.

13. Юрчишин В.В. Село і селяни України в системі історично і суспільно зумовлених вітчизняних національних цінностей *Економіка АПК.* 2011. № 2. С. 87–99.

СИСТЕМА ОСВІТИ В УКРАЇНІ, НАПРЯМИ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ
EDUCATION SYSTEM IN UKRAINE, DIRECTIONS OF ITS REFORM

УДК 351/354:37
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-20

Хмелюк В.С.
аспірант кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національний університет «Львівська політехніка»
Білик О.І.
к. екон. наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національний університет «Львівська політехніка»
Подольчак Н.Ю.
д. екон. наук,
завідувач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Інститут адміністрування та післядипломної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

У статті аналізуються основні напрями реформування системи освіти та прогнозуються наслідки від неефективних рішень. Проаналізовані основні наукові здобутки та напрацювання із цієї теми й узагальнений досвід застосування органів державного управління в інших країнах у контексті реформи системи освіти. Сформульовані основні засоби та механізми реформування системи освіти, які використовуються органами державного управління. У статті акцентується увага на функції держави, котра визначає головні цілі освітнього процесу на майбутні роки. Визначена роль головного державного органу у сфері освіти і науки й охарактеризований системний процес виконання поставлених цілей. У процесі дослідження розглянута процедура прийняття управлінських рішень Міністерством освіти і науки України, повноваження та функції міністерства у виконанні програми діяльності уряду. Проаналізований процес реалізації державної політики у сфері реформування освіти в Україні, а саме такі його системоутворюючі компоненти, як: право на здобуття освіти в Україні, державна стратегія та нова концепція реформування освіти, державні органи управління у сфері освіти, принципи та функції державних органів у сфері освіти. Також сформульовані основні напрями реформування освіти в Україні та наголошено на його європейському векторі спрямування. Встановлено, що у процесі реформування, який ще не завершений, є певні помилки, що вказують на необхідність більш ефективної взаємодії органів державної влади у процесі забезпечення населення України правом на освіту. Процес реформування освіти на цьому етапі розвитку держави Україна є сталим і визначеним на роки вперед, тому у тексті наголошується на поступі в освітньому процесі, адже зміни у ньому можуть призвести до кардинальних світоглядних коливань. У цьому висновку врахований системний і поступовий характер української освіти, який забезпечує інноваційний і всебічний розвиток молодого покоління. Конкурентність і якість визначені у статті як характеристики освітнього процесу, а також як орієнтири у діяльності освітянина. Аналіз нормативних документів щодо реформування освіти в Україні показав, що є законодавчі колізії, проте це потребує окремого наукового дослідження.

Ключові слова: *державне регулювання, державне управління, система освіти України, регламент Міністерства освіти і науки України, заклади освіти, реформа освіти, приватна освіта, державні органи управління освіти.*

The article analyzes the main directions of reforming the education system and predicts the consequences of ineffective decisions. The text analyzes the main scientific achievements and developments on this topic and summarizes the experience of public administration in other countries in the context of education reform. The main means and mechanisms of reforming the education system, which are used by public administration bodies, are formulated. This article focuses on the functions of the state, which determines the main goals of the educational process for the coming years. The role of the main state body in the field of education and science is determined and we characterize the systemic process of fulfillment of the set goals. In the course of the research the procedure of making managerial decisions by the Ministry of Education and Science of Ukraine, powers and functions of the ministry in the implementation of the government's program of activities are considered. The text analyzes the process of implementation of state policy in the field of education reform in Ukraine, namely its system-forming components, such as: the right to education in Ukraine, state strategy and a new concept of education reform, public authorities in education, principles and functions of public authorities in the field of education. The main directions of education reform in Ukraine are also formulated and its European vector is emphasized. It has been established that in the process of reform, which has not yet been completed, there are some mistakes that indicate the need for more effective cooperation of public authorities in the process of providing the population of Ukraine with the right to education. The process of reforming education at this stage of development of the state of Ukraine is stable and defined for years to come, so the text emphasizes the progress in the educational process, because changes in it can lead to dramatic worldview fluctuations. This conclusion takes into account the systemic and gradual nature of Ukrainian education, which provides innovative and comprehensive development of the younger generation. Competitiveness and quality are defined in the article as characteristics of the educational process, as well as guidelines for the activities of the educator. The analysis of normative documents on education reform in Ukraine has shown that there are legislative conflicts, but this requires a separate scientific study.

Key words: *state regulation, public administration, education system of Ukraine, regulations of the Ministry of Education and Science of Ukraine, educational institutions, education reform, private education, state education management bodies.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Стратегія розвитку української науки й освіти залежить від пріоритетних цілей держави. Центральним органом виконавчої влади, відповідальним за напрям освіти і науки, є Міністерство освіти і науки України. Його діяльність координується Кабінетом Міністрів України, котрий формує програму діяльності уряду, враховуючи політичні пропозиції коаліції депутатських фракцій. Визначені головні цілі прописують і включають до програми діяльності Уряду. Наше дослідження повинно показати ефективність системи прийняття рішень щодо реформування системи освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реформування освіти в Україні та інших країнах вивчали багато науковців, проте важливим для нашого дослідження є такі праці таких учених, як Н. Авшенюк (модернізація педагогічної освіти у країнах Європейського Союзу), В. Андрущенко (модернізація вищої освіти), Л. Березівська (реформування шкільної освіти в Україні: історичний аспект), Л. Гриневич (освітні реформи), В. Кремень (трансформація змісту освіти, трансформація особистості), О. Локшина (трансформаційні процеси шкільної середньої освіти в контексті європейської інтеграції). Незважаючи на велику кількість наукових праць, немає комплексного бачення реформування освіти та ролі державних органів під час кризових ситуацій.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми полягає в акцентуванні на інституційному рівні реформуванні системи освіти в Україні, виокремленні ризиків. Встановлено, що роль державних інститутів у поступі освітньої реформи в Україні підлягає більш ґрунтовному вивченню з огляду на світові та локальні українські кризи, зумовлені розвитком суспільно-політичної сфери.

Метою дослідження є вивчення специфіки прийняття державних рішень щодо реформування системи освіти на різних напрямах. Прийняття рішень щодо реформування системи освіти відбувається на підставі визначених головних цілей, затверджених програмою діяльністю Уряду. Міністерство освіти та науки України впроваджує та реалізує державну політику. Уряд повинен контролювати та працювати над досягненням конкретних, вимірюваних цілей. З огляду на те, що пріоритетні цілі визначаються на підставі пропозицій коаліції депутатських фракцій, затверджуються урядом і впроваджуються центральним органом виконавчої влади, виконувати поставлені завдання необхідно буде на місцевому рівні. Такі цілі проходять складну систему погодження, затвердження та реалізації від вищого державного органу до місцевого органу самоврядування. У цій ситуації постає питання, чи можливо адаптувати систему органів управління освітою та налагодити комунікації всіх ланок у прийнятті рішення щодо визначення пріоритетних цілей у галузі освіти та науки.

Виклад основного матеріалу. Напрями реформування системи освіти в Україні відбуваються від початкової школи до закладів вищої освіти. Міністерство освіти і науки України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Нормативною базою для реформування освіти в Україні є: Конституція та закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші акти законодавства, доручення Президента України, Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Указом Президента України від 25 квітня 2013 р. № 240, а також цим Регламентом.

Реформування системи освіти в Україні здійснюється за чотирма напрямами: реформування середньої освіти, професійної (професійно-технічної) освіти, вищої освіти та створення нової системи управління і фінансування науки. Усі напрями мають спільну мету, а саме трансформацію української освіти, впровадження інновацій у навчальний процес, застосування основ ринкової економіки, на ринку праці якої всі працівники конкурентоспроможні. Усі заклади освіти повинні надавати системне навчання, де учні й студенти набуватимуть основних компетентностей, необхідних кожній сучасній людині для успішної життєдіяльності, а науковці матимуть можливості та ресурси для проведення досліджень, що безпосередньо впливатимуть на соціально-економічне становище в державі.

Реформування середньої освіти відбувається завдяки концепції Нової української школи, яка повністю реалізується у 2029 р. Власне, вже зараз можна робити висновки про доцільність та ефективність першого етапу її впровадження. Справжнім викликом для реформування школи та її діяльності на всіх рівнях стала пандемія коронавірусної хвороби, що за лічений час перевела всі процеси навчання у діджиталізований механізм: вчителям потрібно було швидко опановувати нові технології. Надалі розглянемо основні напрями реформування освіти в Україні залежно від основних функцій, які виконують органи державної влади у цьому процесі.

1. Формування конкурентоспроможного освітянина, котрий дбає про свій розвиток, стало одним із головних напрямів реформування середньої освіти. Мобільність і лабільність стали характеристиками, необхідними для сучасного освітянина, орієнтованого на формування сталої особистості учня, його інноваційних здібностей. Проект «Всеукраїнська школа онлайн», запущений на ініціативи президента Володимира Зеленського як голови виконавчої влади України та гаранта виконання Конституції, показав, що вчителі також можуть помилятися у прямому ефірі та на всю країну. Це стало свідченням неспроможності організувати онлайн-процес на належному рівні та загалом знецінює середню освіту в країні. Таким чином, головним ризиком у реформуванні середньої

освіти та концепції Нової школи є інституційна неспроможність виконати цю реформу, адже проект був запроваджений на найвищому державному рівні – президентом країни. Це не тільки занижує рівень освітян, але й нівелює спроби держави підтримати процес на належному рівні, затверджуючи плани реформування та прописуючи дорожню карту реформ.

Другою загрозою та викликом перед реформуванням системи вищої освіти є зміна ролі вчителя для учня. За новою концепцією, вчитель повинен стати партнером для учня, який, вийшовши зі школи, має стати всебічно обізнаною особистістю, патріотом і новатором. Оскільки цей процес уже запущений, варто наголосити, що головною його складовою частиною є підготовка вчителів на освітньому та психологічному рівні. Пропонуємо створення комплексу навчання у педагогічних закладах вищої освіти, який кардинально відрізняється від методики, заснованої ще за радянських часів. Тобто реформувати потрібно не систему школи першочергово, а саму систему навчання вчителів у закладах вищої освіти. Тим не менше, конструктивним і близьким до головного принципу ринкової економіки є принцип оцінювання компетентності вчителя. Завдяки такій системі вчителю, визначеному як більш компетентний, надається надбавка до зарплати. Цей механізм повинен стимулювати вчителів до розвитку й у перспективі надавати їм преференції.

Дослідник реформи початкової освіти у країнах ЄС О. Ярова у дисертації зазначає, що спільною рисою шкільних реформ у країнах ЄС стає вибір змісту освіти як основного інструменту переходу до компетентнісної парадигми. Освітні підходи, які ґрунтуються на ключових компетентностях і результатах навчання, сьогодні формують дедалі більше число курикулумів початкової освіти у Європі й передбачають суттєві зміни в педагогіці [8, с. 3]. У країнах ЄС реформування системи освіти спрямоване на синергію зовнішніх факторів і внутрішніх, які впливають на освітню галузь. Саме тому у процесі освіти відбувається розвиток не тільки учня, але й учителя.

2. Забезпечення всебічного розвитку учня як творчої особистості – другий важливий напрям реформування освіти в Україні. Поєднання рівнів соціалізації особистості додасть процесу реформування цілісного підходу. Такими рівнями соціалізації є особистісний, міжособистісний, соціально-груповий, політико-правовий, економічний, екологічний, духовно-ціннісний.

З боку вихователя й освітянина головними є поєднання таких видів діяльності, як педагогічне спостереження та дослідження індивідуальних і соціальних якостей учнів, метод соціометрії, метод психо- й соціодрами, партисипативність, проект, гра, групова взаємодія. Внаслідок поєднання цих процесів відбуватимуться основні механізми соціалізації: адаптація до умов навколишнього та соціально-політичного середовища, інтеграція у соціум.

Задля поступу реформи Міністерство освіти та науки України виокремлює такі цілі, які є пріоритетними: кожна дитина має доступ до якісної дошкільної освіти; випускники школи є самодостатніми, творчими та креативними особистостями, котрі мають ґрунтовні знання та володіють компетентностями, потрібними у сучасному світі; випускники шкіл мають широкий вибір закладів для здобуття якісної професійної освіти з подальшим працевлаштуванням; випускники закладів вищої освіти є конкурентоспроможними фахівцями на ринку праці; українські вчені мають належні умови для досліджень та інтегровані у світовий науковий простір. Варто наголосити, що рівний доступ до освіти є пріоритетним напрямом у реформі освіти, проте станом на 2020 рік сільські школи не забезпечені якісними матеріально-технічними засобами. У МОН вирішують цю проблему створенням опорних шкіл: за 2016 рік в Україні було створено 178 опорних шкіл, і це не остаточний процес.

3. Створення умов для фінансового забезпечення усіх закладів освіти в Україні – третій напрям реформування. Оскільки середня освіта ще фінансується через Міністерство освіти України, то ризиків для процесу не так багато, як для професійно-технічної, адже за реформою децентралізації такі заклади навчання фінансуються з місцевих бюджетів (джерелом можуть бути обласні бюджети, бюджети міст обласного значення – обласних центрів). Бюджети міст не уповноважені забезпечувати фінансування, тому їх виключили із джерел фінансування таких закладів освіти. Професійна освіта має субвенцію з державного бюджету, адже за ці кошти створюються навчально-практичні центри галузевого спрямування. Верховна Рада як вищий законодавчий орган в Україні вирішила питання матеріального забезпечення та розвитку потенціалу вчителя, проголосувавши за «Закон про повну загальну середню освіту». Відповідно до цього Закону створюється більше можливостей для педагогічного зростання вчителів. Так, новий Закон встановлює державні гарантії на підвищення кваліфікації вчителя та передбачає його співфінансування з державного та місцевих бюджетів, можливість підвищувати кваліфікацію у недержавних провайде-

рів, створення нових центрів професійного розвитку педагогічних працівників. Документ також визначає категорії педагогічних працівників, котрі мають право на проходження сертифікації, та права й обов'язки, яких набувають учителі у разі її успішного проходження. Відповідно до закону вчителі зможуть отримувати доплати у розмірі від 10 до 20% від зарплати за завідування ресурсними кімнатами, кабінетами інформатики та спортивними залами. Також вагомим європейським напрямом реформування системи освіти у цьому напрямі є збільшення можливостей для шкіл розпоряджатися власними коштами, а саме:

– формування структури закладу та штатного розпису;

– встановлення доплат, надбавок, виплати матеріальної допомоги, премій та / або їхніх розмірів, інших видів стимулювання та відзначення працівників;

– оплату поточних ремонтних робіт приміщень і споруд закладів загальної середньої освіти;

– оплата підвищення кваліфікації педпрацівників;

– укладення цивільно-правових угод для забезпечення діяльності закладу [3].

Таким чином, Верховна Рада дбає про поступовий розвиток реформи системи освіти та приймає рішення відповідно до актуальних суспільно-політичних питань, що свідчить про високий рівень адаптивності державних органів управління.

4. Матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів – четвертий напрям реформування освіти в Україні. Власне, перевагою, як вище було зазначено, для професійно-технічної освіти є бюджетування з обласного бюджету, що стало наслідком децентралізації. Дослідниця А. Василюк у докторській дисертації «Тенденції реформування шкільної освіти Польщі (XX – початок XXI ст.)» називає фактори, які спряли реформуванню освіти в Польщі XX – початку XXI ст.: децентралізацію та демонополізацію управління освітою, деідеологізацію освіти, передачу повноважень контролю освіти місцевим освітнім органам влади, підвищення автономії шкіл і вчителів, поширення педагогічних інновацій та освітніх експериментів, авторських класів, навчальних програм і підручників, визначення ключових компетентностей учнів для кожного освітнього рівня [21, с. 34]. Децентралізація у процесі реформування системи освіти в Україні полягає у перерозподілі повноважень між центральними органами державної влади та делегуванні повноважень місцевим органам щодо управління і фінансування освітніх закладів.

Іншими напрямами, які державні органи влади не можуть забезпечити, проте здатні створити сприятливі умови для їх впровадження у масову свідомість громадян України, є патріотизм, європейський вектор реформування, створення сприятливих об'єктивних факторів, а саме стабільного розвитку соціально-економічної сфери, забезпечення інновацій тощо. Це зумовлює великі виклики та загрозу інституційній спроможності для державних органів влади у процесі реформування освіти в Україні.

Висновки. Держава може створити більш сприятливі умови для розбудови української освіти загалом. Тим не менше, зараз складно аналізувати наслідки процесу реформування системи освіти в Україні, адже вона тільки впроваджується, проте в тексті напрацьовані головні засади, на який повинні ґрунтуватися напрями реформування: орієнтація на учня, формування творчого потенціалу учня, ефективне впровадження конкурентоспроможної системи вчителів. Було досліджено рівень залучення органів державної влади у процесі реформування освіти в Україні, наголошено на їх особливостях та окреслено перспективи. Надалі слід розглянути реформування професійно-технічної освіти та приватної освіти, проте це потребує окремого дослідження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Василюк А.В. Тенденції реформування шкільної освіти Польщі (XX – початок XXI ст.) : автореф. дис. … докт. пед. наук : 13.00.01. Тернопіль, 2011. 40 с.

2. Закон України «Про освіту». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 (дата звернення: 29.05.2020).

3. Закон України «Про повну загальну середню освіту». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20 (дата звернення: 30.05.2020).

4. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/page2.

5. Навчальні програми для початкової школи. URL: https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/navchalni-programi/navchalni-programi-dlya-pochatkovoyi-shkoli (дата звернення: 23.05.2020).

6. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/344/2013 (дата звернення: 25.05.2020).

7. Нова українська школа. Концептуальні засади реформування середньої школи. Київ : МОН України, 2016. 34 с.

8. Ярова О. Тенденції розвитку початкової освіти в країнах Європейського Союзу (кінець XX – початок XXI ст.) : монографія. Київ : Педагогічна думка, 2018. 434 с. URL: http://undip.org.ua/upload/Disertation/Rada%2001/Дисертація_Ярова%20О.Б.pdf (дата звернення: 20.05.2020)

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПІДГОТОВКИ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»

ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF TRAINING OF HIGHER EDUCATION ACTIVITIES IN THE SPECIALTY "PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION"

УДК 351; 378.09
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-21

Бойко О. П.
к. наук з держ. упр.,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті досліджено організаційно-правові засади підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Автор зазначає, що Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року визначає одним із пріоритетів реформування державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах. Отже, вдосконалення системи професійного навчання державних службовців стає важливою задачею для успіху реформи. Зазначено, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2016 р. № 674 перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, доповнено галуззю знань 28 «Публічне управління та адміністрування», до якої включено спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування». Проте на сьогодні залишається актуальним затвердження стандартів вищої освіти, якісна науково-методологічна база та комплексна система управління освітнім процесом для цієї галузі. Автор зазначає, що реформа державного управління потребує кваліфікованих управлінських кадрів. Професіоналізм, компетентність та фаховість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування мають забезпечити ефективність системи державного управління. Автор акцентує на зростанні популярності спеціалізації, зокрема у 2019 році найвища конкуренція серед вступників за бюджетне місце у вітчизняних вищих навчальних закладах була саме на спеціальність «Публічне управління та адміністрування». У статті також проаналізовано мережу освітніх закладів, які здійснювали підготовку за спеціальністю у 2019 році. Проте організаційно-правові засади підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» в Україні є недостатніми та потребують удосконалення, зокрема принципи вибору вузів для підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Автор наголошує, що нагальним є питання затвердження державних стандартів вищої освіти для освітнього ступеня магістра та освітнього ступеня доктора філософії. У висновках до статті пропонується серед іншого збільшення державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Ключові слова: *публічне управління та адміністрування, стандарти вищої освіти, вища освіта, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування.*

The article examines the organizational and legal principles of training higher education in the specialty "Public Administration". The author notes that the Strategy of Public Administration Reform of Ukraine for the period up to 2021 identifies one of the priorities of civil service reform and human resources management in public bodies. Thus, improving the system of professional training of civil servants becomes an important task for the success of the reform. It is noted that in accordance with the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 27, 2016 № 674 the list of fields of knowledge and specialties in which higher education is trained, supplemented by field of knowledge 28 "Public Administration", which includes specialty 281 "Public Administration and administration". However, today the approval of higher education standards, high-quality scientific and methodological base and a comprehensive quality management system of the educational process for this industry remain relevant. The author notes that public administration reform requires qualified management staff. Professionalism, competence and professionalism of civil servants and local government officials should ensure the effectiveness of the public administration system. The author emphasizes the growing popularity of specialization, in particular in 2019 the highest competition among entrants for a budget place in domestic higher education institutions was in the specialty "Public Administration". The article also analyzes the network of educational institutions that provided training in the specialty in 2019. However, the organizational and legal framework for the training of higher education students in Public Administration and Administration in Ukraine is insufficient and needs to be improved, in particular the principles of choosing universities for the training of higher education students in Public Administration and Administration. The author emphasizes that the issue of approval of state standards of higher education for the master's degree and the degree of doctor of philosophy is urgent. The conclusions to the article propose, among other things, an increase in the state order for the training of applicants for higher education in the specialty "Public Administration".

Key words: *public administration and administration, standards of higher education, higher education, civil service, service in local governments.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року визначає одним із пріоритетів реформування державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах. А відтак удосконалення системи професійного навчання державних службовців стає важливою задачею для успіху реформи. Сучасні вимоги нової якості професійних, компетентних управлінських кадрів потребують модернізації системи професійного навчання, зміни стандартів підготовки сучасних посадовців, запровадження нових методів та засобів професійної освіти у сфері публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні питання публічного управління висвітлені в роботах зарубіжних та вітчизняних науковців: К. Алена, В. Авер`янова, В. Бакуменка, В. Бодрова, Дж. Бостона, О. Забужко, Д. Вальдо, В. Вільсона, Д. Кетлі, А. Колодія, І. Кресіної, Н. Обушної, М. Пасічника, Ю. Римаренка, І. Розпутенка, В. Трощинського, Ю. Шарова, Г. Шмідта та ін. Забезпеченню освітнього процесу в галузі «Публічне управління та адміністрування» присвячені роботи вітчизняних практиків та науковців К. Ващенка, О. Васильєвої, Ю. Ковбасюка, І. Коліушка, О. Оболенського, С. Хаджирадєвої та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2016 р. № 674 перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, доповнено галуззю знань 28 «Публічне управління та адміністрування», до якої включено спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування». Проте сьогодні залишається актуальним затвердження стандартів вищої освіти, якісна науково-методологічна база та комплексна система управління якістю освітнього процесу для цієї галузі.

Мета статті – проаналізувати організаційно-правові засади підготовки здобувачів вищої освіти галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» в Україні.

Виклад основного матеріалу. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, передбачає реалізацію реформи державного управління як однієї з першочергових реформ країни. Пізніше розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 ухвалюється Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. На виконання Стратегії реформування державного управління розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974 схвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їхніх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Варто зазначити, що питання професійного навчання державних службовців визначено також положеннями Закону України «Про державну службу»: передбачено зобов'язання державного службовця підвищувати рівень своєї професійної компетентності та визначено право на професійне навчання і просування по службі з урахуванням професійної компетентності; передбачено умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання [1, ст. 7, 8, 48].

Наказом Національного агентства з питань державної служби (далі – НАДС) № 80 від 12 квітня 2017 року було затверджено положення про Конкурсну комісію Національного агентства України з питань державної служби з відбору виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Основними завданнями Комісії визначено: 1) відбір виконавців державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» серед закладів вищої освіти; 2) розгляд та інформування виконавців державного замовлення щодо попереднього обсягу державного замовлення; 3) здійснення контролю за виконанням державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»; 4) прийняття рішення щодо внесення змін до натуральних показників державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» [2, ст. 3].

Критеріями конкурсного відбору на виконання державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальністю (наказом НАДС від 13 липня 2018 р. № 174-18) заявлено: наявність ліцензії на право надання освітніх послуг за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, сертифіката про акредитацію напряму підготовки (спеціальності); наявність висновків експертної комісії та експертної ради при акредитаційній комісії; наявність проектних показників обсягу державного замовлення, погоджених із територіальними органами НАДС за місцем розташування закладу освіти;

показники економічної ефективності, які підтверджуються розрахунком вартості надання послуг з підготовки магістрів; показники якості наукової роботи; кадрове забезпечення; міжнародна діяльність; показники матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу; соціальні показники [3, ст. 2].

Варто зазначити, що ще у вересні 2016 року відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 674 перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, доповнено галуззю знань 28 «Публічне управління та адміністрування», до якої включено спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування». По суті, це виділення в окрему галузь знань «Публічне управління та адміністрування».

З 2017 року відзначається розширення мережі закладів вищої освіти, що мають право провадження освітньої діяльності за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». У 2017 р. налічувалось 88 закладів вищої освіти, які мали право на здійснення освітньої діяльності за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», а у 2019 році таких навчальних закладів вищої освіти вже стало 116.

І лише в лютому 2019 року Постановою Кабінету Міністрів України №106 було затверджено Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їхніх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яким визначено організаційні засади функціонування системи професійного навчання.

За інформацією НАДС, у 2019 р. серед 116 закладів вищої освіти, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», 78 закладів державної форми власності, 21 заклад вищої освіти перебуває в приватній або комунальній власності. За територіальним розподілом мережа закладів вищої освіти, що забезпечує підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», охоплює місто Київ і 24 області (за винятком тимчасово окупованих територій України – Автономної Республіки Крим та міста Севастополь). Найбільше закладів вищої освіти, що забезпечують підготовку магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», розташовані в містах: Києві – 27 (23%), Харкові – 13 (11%) та Дніпрі – 7 (6%) [4, с. 24].

При цьому під час вступної компанії до вузів України у 2019 році найвища конкуренція за бюджетне місце була на спеціальність «Публічне управління та адміністрування» – 47,72 претенденти на одне місце [5]. За офіційними даними НАДС, на початок 2019 р. сукупний ліцензійний обсяг на підготовку магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» склав всього 13291 особу [4, с. 25].

Стандарт вищої освіти України першого (бакалаврського) рівня вищої освіти ступеня «бакалавр» галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування було затверджено та введено в дію наказом Міністерства освіти і науки України від 29.10.2018 р. № 1172. Згідно з документом, об'єктами вивчення та діяльності є вся сфера публічного управління та адміністрування. Серед цілей – підготовка фахівців із публічного управління та адміністрування, здатних розв'язувати складні спеціалізовані завдання та практичні проблеми у сфері публічного управління та адміністрування або у процесі навчання. Серед іншого стандартами визначено загальні та спеціальні компетентності з урахуванням сучасних викликів, які стоять перед публічною службою [6].

Проте сьогодні викликає занепокоєння стан підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування галузі знань» 28 «Публічне управління та адміністрування» перший (бакалаврський) рівень у 2019 році, а саме:

– за державним замовленням пройшли підготовку лише 482 особи у 85 вузах України, а за контрактною формою навчання – 5064 осіб (з перевагою понад у десять разів, аніж за державним замовленням). При цьому 38% із 85 вузів навчали лише за контрактом, не маючи державного замовлення. І тільки 16% зазначених вузів підготували за державним замовленням більше 10 осіб;

– найбільшу кількість за державним замовленням підготували Державний університет «Житомирська політехніка», Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Національний технічний університет України «Київський політехнічний Інститут імені Ігоря Сікорського», Національний університет «Львівська політехніка», Державний вищий навчальний заклад «Херсонський державний аграрний університет», Київський національний торговельно-економічний університет;

– серед вузів, які підготували за контрактною формою навчання перший (бакалаврський) рівень у 2019 році, найбільшу кількість осіб лідери- вузи технічного та «непрофільного спрямування»: Київський національний торговельно-економічний університет, Відокремлений структурний підрозділ

«Інститут інноваційної освіти Київського національного університету будівництва і архітектури», Вінницький національний аграрний університет, Житомирський національний агроекологічний університет, Полтавська державна аграрна академія, Приватний вищий навчальний заклад «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая», Миколаївський національний аграрний університет тощо. При цьому 45% осіб у 2019 році – це заочна форма навчання (за контрактом) проти близько 16% за державним замовленням. Така ситуація може свідчити про комерціалізацію підготовки із зазначеної спеціальності;

– серед вузів, які у 2019 році скористались правом підготовки, є приватні навчальні заклади (близько 9%). Проте надання приватним навчальним закладам право підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є дискусійним.

Є упередження і щодо стану підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування галузі знань» 28 «Публічне управління та адміністрування» другий (магістерський) рівень у 2019 році, а саме:

1. Відсутність стандарту вищої освіти для освітнього ступеня магістра (вже майже чотири роки від упровадження спеціальності).

2. За державним замовленням пройшли підготовку 5403 особи у 105 вузах України, а за контрактною формою навчання – у 1,7 рази більше.

3. Найбільшу кількість за державним замовленням підготували НАДУ та її регіональні інститути (загалом 53%). Проте 45 вузів, не маючи державного замовлення, на контрактній основі підготували 2916 осіб (а це понад 30% від загальної кількості всіх «контрактників»).

4. Серед лідерів з контрактної основи навчання є НАДУ та її регіональні інститути. Проте Приватне акціонерне товариство «Вищий навчальний заклад МАУП» підготував більше здобувачів вищої освіти зазначеної спеціальності за деякі регіональні інститути НАДУ. Серед лідерів підготовки за спеціальністю також є Класичний приватний університет, Східноукраїнський національний університет імені Володимира, Комунальний вищий навчальний заклад «Вінницька академія неперервної освіти». Таким чином, тенденція комерціалізації підготовки та підготовка «державників» у приватних вузах зберігається.

5. Варто зазначити, що у січні 2020 року відбулося засідання науково-методичної підкомісії з спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» Міністерства освіти і науки України та галузевої експертної ради Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування». Під час обговорення проєкту стандарту вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» (магістерський рівень) було узгоджено рішення щодо доопрацювання проєкту з урахуванням оновлених професійних стандартів на посади державної служби та типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії А.

Викликає занепокоєння також і відсутність стандарту вищої освіти освітнього ступеня доктора філософії. Варто зазначити, що з огляду на актуальність реформи державного управління вітчизняна наука має стати флагманом процесів. Отже, підготовка докторів філософії з державного управління має стати пріоритетом для подальшого розвитку держави.

Висновки. Реформа державного управління потребує кваліфікованих управлінських кадрів. Професіоналізм, компетентність та фаховість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування мають забезпечити ефективність системи державного управління. При цьому якісна освіта має стати пріоритетом галузі. Організаційно-правові засади підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» в Україні є недостатніми та потребує реформування система вибору вузів для підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» потребує удосконалення. Нагальним є питання затвердження державних стандартів вищої освіти для освітнього ступеня магістра та освітнього ступеня доктора філософії. Актуальним є дослідження доцільності підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» у вищих навчальних закладах приватної форми навчання. Важливим є вивчення попиту та збільшення державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

2. Про затвердження Положення про роботу Конкурсної комісії Національного агентства України з питань державної служби з відбору виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства з питань державної служби № 80 від 12 квітня 2017 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0619-17.

3. Про затвердження Критеріїв конкурсного відбору виконавців державного замовлення НАДС на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства з питань державної служби від 13.07.2018 № 174-18. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0899-18.

4. Стан системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад: доповідь / [К. Ващенко (кер. авт. колективу), В. Купрій, В. Чмига, Т. Токарчук, Л. Рикова, Ю. Вернигор та ін.; за заг. ред. К. Ващенка]. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 140 с.

5. Майже 50 вступників на місце: названа спеціальність з найвищім рівнем конкуренції. URL : https://www.unn.com.ua/uk/news/1816508-mayzhe-50-vstupnikiv-na-mistse-nazvana-spetsialnist-z-nayvischim-rivnem-konkurentsiyi.

6. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 29.10.2018 р. № 1172. URL : https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/281-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-bakalavr.pdf.

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КАНАДІ
PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CANADA

УДК 351:316.3(71)
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-22

Овчар Н.П.
к. наук з держ. упр.,
асистент кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності
Навчально-науковий інститут неперервної освіти і туризму
Національного університету біоресурсів і природокористування України

У статті теоретично узагальнено особливості здійснення публічного управління в Канаді. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено проблемні питання, пов'язані із здійсненням публічного управління в країні, пов'язані, зокрема, з реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. Узагальнено основні особливості здійснення публічного управління в Канаді, виділено проблемні питання, пов'язані із здійсненням публічного управління в країні. У статті розкрито, що здійснення публічного управління в Канаді базується на унікальній побудові адміністративно-територіального устрою держави, який створено на основі особливостей федеративного устрою країни. В основу здійснення публічного управління Канади покладені внутрішні чинники країни: федеративний устрій країни; особливості адміністративно-територіального устрою країни; особливості системи місцевого самоврядування; багатонаціональність країни. Визначено, що особливостями публічного управління в Канаді є сталість принципів державного управління за умови постійного вдосконалення системи публічного управління, дієвість системи професійного навчання державних службовців, а також неперервного підвищення кваліфікації державних службовців. Встановлено, що організація публічного управління на північних територіях Канади має свої особливості та базується на поєднанні сумісного управління природними ресурсами органів федерального рівня, територіальними урядами (урядами провінцій) та корінним населенням. У статті також розкрито, що особливістю організації публічного управління в Канаді є унікальність його здійснення залежно від адміністративно-територіального устрою країни, а проблемні питання, які стосуються здійснення публічного управління в Канаді, потребують врегулювання у взаємозв'язку з внутрішніми чинниками країни.

Ключові слова: *публічне управління, система публічного управління, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.*

The article theoretically generalizes peculiarities of public administration in Canada. Based on the analysis, generalization and systematization of scientific sources, the problematic issues related to the implementation of public administration in the country, related, in particular, to the implementation of the powers of local government are highlighted. The main features of public administration in Canada are summarized, the problematic issues related to public administration in the country are highlighted. The article reveals that the implementation of public administration in Canada is based on the unique administrative and territorial structure of the state, which is created on the basis of the peculiarities of the federal system of the country. Canada's public administration is based on the country's internal factors: the federal structure of the country; features of the administrative-territorial structure of the country; peculiarities of the system of local self-government; multinational country. It is determined that the sustainability of principles of public administration at constant improving with continuous improvement of the public administration system, the effectiveness of the system of professional training of public servants, as well as continuous professional development of public servants are the peculiarities of public administration in Canada. It is established that the organization of public administration in the northern territories of Canada has its own peculiarities and is based on a combination of joint management of natural resources of the federal level, local governments (provincial governments) and indigenous populations. The article also reveals that the peculiarity of the organization of public administration in Canada is the uniqueness of its implementation which depends on the administrative-territorial structure of the country, and problematic issues related to the implementation of public administration in Canada need to be resolved in relation to the internal factors of the country.

Key words: *public administration, system of public administration, system of public administration, local government, administrative and territorial structure.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Ефективність функціонування публічної політики в державі забезпечується успішною взаємодією органів публічної влади на всіх рівнях системи публічного управління.

Канада займає передові позиції у світовому просторі за рівнем життя громадянського суспільства, підходами у побудові власної системи публічного управління, станом економічної системи країни та різних сфер публічного управління.

Актуальність дослідження зумовлена важливістю здійснення аналізу позитивного досвіду здійснення публічного управління в Канаді, яка поєднала врахування специфічних рис державотворення з географічними, геополітичними, культурними особливостями.

З огляду на зазначене важливе значення відводиться дослідженню питань, пов'язаних з особливостями здійснення публічного управління в Канаді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням, пов'язаним із здійсненням публічного управління в Канаді, присвячено праці таких науковців, як Л. Варунц, І. Козюра, А. Ларичев Н. Максіменцева, В. Павленко, І. Сурай, І. Софінська, Б. Шаповалов.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. З огляду на дослідження в наукових працях загального кола питань, пов'язаних із здійсненням публічного управління в Канаді, актуальним є виокремлення особливостей здійснення публічного управління в Канаді у поєднанні з висвітленням

проблемних аспектів функціонування органів місцевого самоврядування.

Метою статті є узагальнення основних особливостей здійснення публічного управління в Канаді, визначення проблемних питань, пов'язаних із здійсненням публічного управління в країні.

Виклад основного матеріалу. В основу здійснення публічного управління Канади, поряд з географічними, історичними, геополітичними, культурними особливостями, покладені такі внутрішні чинники країни:

– федеративний устрій країни;

– особливості адміністративно-територіального устрою країни;

– особливості системи місцевого самоврядування;

– багатонаціональність країни.

Адміністративно-територіальний устрій Канади, який побудований з урахуванням особливостей федеративного устрою країни, безпосереднім чином впливає на організацію здійснення публічного управління на всіх рівнях системи публічного управління.

На основі федеративного устрою Канада поділяється на десять провінцій та три території. Трирівневість системи публічного управління Канади (федеративний, провінційний та муніципальний рівні) зумовлює особливості здійснення публічного управління в країні.

У Канаді було проведено ряд реформ, націлених на забезпечення транспарентності в системі публічного управління. Зазначимо, що діяльність державної служби Канади регламентується близько 20 законами.

Інститут державного управління Канади (заснований у 1947 році) спрямовує свою діяльність на сприяння передовому досвіду в галузі державної служби, досягнення досконалості в публічному управлінні завдяки використанню інноваційних методів.

Провінції відповідно до Конституції мають вищу владу на своїй території в межах своєї компетенції. Такі території мають законодавчі збори (окрім провінцій Квебек та Нова Шотландія), органи управління у вигляді місцевих урядів, що залишаються у підпорядкуванні Генерал-Губернатора Канади та уряду Канади в особі комісара, який призначається Палатою общин [6, с. 103].

Сфера природокористування є гарним прикладом налагодженого механізму здійснення публічного управління на всіх його рівнях.

Слід зазначити, що організація публічного управління на північних територіях Канади має свої особливості та базується на поєднанні сумісного управління природними ресурсами органів федерального рівня, територіальними урядами (урядами провінцій) та корінним населенням. Це стосується питань розподілу грошових коштів, управління екологічним сектором, відновлювальними ресурсами, управління нафтогазовим сектором, гірськорудним сектором та корисними копалинами. Відносини між урядами різних рівнів, промисловцями та корінним населенням регулюються законодавством, але більшою мірою системою угод [5, с. 99].

Варто зазначити, що Кабінет Міністрів підтримується в координації державної політики центральними агенціями. Водночас є невелика група департаментів, які надають спільні адміністративні послуги для інших державних департаментів.

Унікальність канадського уряду полягає в «принципі репрезентативності», відповідно до якого під час формування Кабінету Міністрів враховується ряд факторів: територіально-географічний, релігійний, етнонаціональний [9, с. 28].

Система публічного управління Канади ефективно налагоджена, має високі ціннісні орієнтири [9, с. 25]. У сучасних умовах Канада продовжує розвиток системи публічного управління та інститутів громадянського суспільства з метою досягнення досконалості в публічному управлінні, враховуючи при цьому: потужну систему політичної та державно-управлінської освіти; систему науково-практичних заходів (метою таких заходів є об'єднання інтелектуальної та практичної сторін досвіду).

Слід зазначити, що характерними особливостями публічного управління в Канаді є сталість принципів державного управління за умови постійного вдосконалення системи публічного управління, дієвість системи професійного навчання державних службовців, а також неперервного підвищення кваліфікації державних службовців.

Зазначимо, що в правовій системі Канади відображена громадівська теорія місцевого самоврядування, основними рисами якої є формальна автономія і самостійність місцевого самоврядування.

Характерною особливістю організації місцевого самоврядування в Канаді є унікальність її здійснення залежно від адміністративно-територіального устрою країни з урахуванням в законодавстві особливостей певної місцевості.

Відповідно до Конституції Канади діяльність органів місцевого самоврядування регулюється законодавством провінцій. Органи місцевого самоврядування підпорядковані провінційним органам влади, які встановлю-

ють і змінюють межі територіальних одиниць, розробляють основи політики, в рамках якої діють муніципалітети [3, с. 169].

Слід зазначити, що система місцевого самоврядування Канади побудована на основі специфіки адміністративно-територіального устрою країни і визначається адміністративно-територіальним поділом кожної провінції. Кожна адміністративно-територіальна одиниця має свій орган самоврядування – раду.

У Канаді найнижчий рівень адміністративно-територіального поділу (муніципальний), представлений близько 3 700 муніципальними утвореннями, серед яких: муніципалітети, міста, селища, кантони, округи. Слід зазначити, що назви муніципальних одиниць у різних провінціях та на різних територіях Канади можуть бути різними.

Слід звернути увагу на те, що муніципальний уряд на рівні округу представляють голова (керівник) та рада (голова та радники); на рівні великих та малих міст – мер і рада. Рада на чолі з керівником є представницьким органом влади. Члени ради можуть бути представниками окремих політичних партій, однак під час проведення виборів їх не представляють. Законодавчий орган провінції наділяє повноваженнями місцеві уряди, які своєю чергою можуть ухвалювати закони на місцевому рівні, дія яких поширюється на ввірену їм територію [7, с. 113].

Слід зазначити, що місцеве самоврядування представлене також великою кількістю автономних закладів, що контролюють різні сфери суспільного життя (правопорядок, охорону навколишнього середовища тощо). Місцеві традиції, особливості соціально-економічного розвитку провінцій безпосередньо впливають на розробку і прийняття нормативно-правових актів, що регулюють різні питання місцевого значення.

Провінційні органи влади встановлюють та змінюють межі муніципальних одиниць, розробляють основи політики, у межах якої діють муніципальні і міські регіони. Провінції разом із федеральною владою виплачують субсидії та дотації більшості муніципалітетів [10, с. 79].

Слід звернути увагу на те, що муніципальні уряди великих та малих міст, округів, районів утворюються провінційними законодавчими органами, які уповноважені наділити їх відповідними повноваженнями (водопостачання, насадження парків, поліпшення вуличного освітлення).

На розвиток місцевого самоврядування Канади впливають норми та принципи міжнародного права, зокрема міжнародні договори за участі Канади. Сьогодні спостерігається підвищення уваги до них з боку судових органів держави, які активно використовують норми міжнародного права у своїй діяльності [4, с. 305].

Очевидним для сучасної світової муніципальної практики є велике розмаїття статутів (хартії місцевого самоврядування чи навіть муніципальні кодекси), які відрізняються за формою, змістом, суб'єктами ініціативи, процедурою ухвалення [2, с. 81].

На цей час наявність відповідних статутів у різних державах світу, зокрема в Канаді, свідчить насамперед про рівень розвитку місцевого самоврядування та його вплив на забезпечення добробуту жителів територіальної громади (місцеві мешканці) [8, с. 90–91].

Враховуючи вказане, правовий статус системи органів публічного управління Канади визначається нормативно-правовими актами, прийнятими з урахуванням місцевих традицій, особливостей соціально-економічного розвитку; статутами органів місцевого самоврядування; іншими документами.

Зазначимо, що саме провінції виступають провідниками реформ структури місцевого управління.

Загалом механізм взаємодії органів публічного управління Канади забезпечує ефективну координацію повноважень всієї системи органів публічного управління, а також можливість урахування місцевих особливостей. Водночас є спектр актуальних проблемних питань, пов'язаних з реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування та рівневістю здійснення публічного управління.

Одним з актуальних проблемних питань здійснення публічного управління є реалізація повноважень органів місцевого самоврядування. Сліз зазначити, що при делегуванні повноважень на місця уряд провінції здійснює контроль над делегованими повноваженнями, а також має право утворювати регіональні органи. Таким чином, органи місцевого самоврядування фактично знаходяться під подвійним контролем органів публічного управління провінцій.

Склад і повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в провінціях відрізняються, на що впливає чисельність населення кожної провінції у зв'язку зі сплатою місцевих податків. Це спричиняє імперативний характер здійснення публічного управління у провінціях Канади з нечисленним населенням.

Відповідно до Конституції Канади провінції мають право регулювати діяльність органів місцевого самоврядування. Водночас достатньо велику частину бюджетів провін-

цій і органів місцевого самоврядування становлять федеральні субсидії. Суттєва фінансова участь федерального уряду в діяльності органів провінційного та муніципального рівнів фактично надає йому право брати участь в регулюванні проблемних питань місцевого самоврядування на політичній основі.

Висновки. Канада є прикладом унікального досвіду побудови системи публічного управління в сучасних умовах розвитку держави. Загалом у Канаді функціонує ефективна система здійснення публічного управління. Водночас наявні актуальні проблемні питання, пов'язані з реалізацією повноважень окремими органами публічного управління, які потребують врегулювання з урахуванням внутрішніх чинників країни.

Узагальнено основні особливості здійснення публічного управління в Канаді, виділено проблемні питання, пов'язані із здійсненням публічного управління в країні:

1. Здійснення публічного управління в Канаді базується на унікальній побудові адміністративно-територіального устрою держави, який створено на основі особливостей федеративного устрою країни.

2. В основу здійснення публічного управління Канади покладені внутрішні чинники країни: федеративний устрій країни; особливості адміністративно-територіального устрою країни; особливості системи місцевого самоврядування; багатонаціональність країни.

3. Характерними особливостями публічного управління в Канаді є сталість принципів державного управління за умови постійного вдосконалення системи публічного управління, дієвість системи професійного навчання державних службовців, а також неперервного підвищення кваліфікації державних службовців.

4. Організація публічного управління на північних територіях Канади має свої особливості та базується на поєднанні сумісного управління природними ресурсами органів федерального рівня, територіальними урядами (урядами провінцій) та корінним населенням.

5. В правовій системі Канади відображена громадівська теорія місцевого самоврядування, основними рисами якої є формальна автономія і самостійність місцевого самоврядування.

6. Характерною особливістю організації публічного управління в Канаді є унікальність його здійснення залежно від адміністративно-територіального устрою країни.

7. Система місцевого самоврядування Канади побудована на основі специфіки адміністративно-територіального устрою країни і визначається адміністративно-територіальним поділом кожної провінції.

8. Діяльність органів місцевого самоврядування регулюється законодавством провінцій.

9. Норми міжнародного публічного права мають вплив на діяльність органів публічного управління Канади.

10. Проблемні питання, які стосуються здійснення публічного управління в Канаді, потребують врегулювання у взаємозв'язку з внутрішніми чинниками країни. Актуальним проблемним питанням здійснення публічного управління в Канаді є реалізація повноважень органами місцевого самоврядування. Водночас продовжують існувати конфліктні ситуації в країні у зв'язку з неузгодженістю положень федерального і місцевого законодавства, які регулюють правовий статус окремих національностей.

Слід зазначити, що лідерські позиції Канади у міжнародному співтоваристві завдячують ефективності системи публічного управління країни, підтверджують дієвість використання важелів реального політико-управлінського лідерства.

Питання, пов'язані із здійсненням публічного управління в Канаді, потребують подальших досліджень. Одним з перспективних напрямів, зокрема, може стати питання щодо взаємної відповідальності органів публічної влади та громадянського суспільства Канади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Варунц Л. Місцеве самоврядування Канаді: загальна характеристика. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С. 80–82.

2. Іваннікова В.В. Державний службовець: досвід Канади : тези доп. всеукр. студ. онлайн-форум «Державний службовець закордоном: знімаємо маски. (м. Житомир, 06 черв. 2018). Запоріжжя, 2018. С. 62–64.

3. Козюра І.В. Вплив лідерства на реформування адміністративно-територіального устрою: уроки для України. *Держава та регіони*. Запоріжжя, 2016. № 3. С. 168–174.

4. Ларичев А. Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях : монография. Москва : Проспект, 2017. 404 с.

5. Максіменцева Н. Адміністративно-правові засади функціонування системи державного управління у сфері користування і охорони надр у Канаді. *Досвід для України. Адміністративне право і процес.* Київ, 2018. № 2. С. 96–101.

6. Павленко В.И. Регулирование сферы недропользования в приарктических странах (США, Канаде, Норвегии). Арктика: экология и экономика. Москва, 2013. № 3. С. 503–505.

7. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. Ковбасюка та ін. Київ : НАДУ, 2012. 612 с.

8. Софінська І. Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування : навчальний посібник. Львів : Каменяр, 2016. 241 с.

9. Сурай І. Держановська С. Особливості формування лідерства в системі державного управління в Канаді. Державне управління та місцеве самоврядування. Київ, 2015. Вип. 1. С. 24–35.

10. Шаповалов Б. Местное самоуправление в Канаде. Глава местной администрации. Москва, 2005. С. 79.

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

НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

PROVISION OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

УДК 351.84:364.45
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-23

Брус Т.М.
к. наук з держ. упр., доцент,
учений секретар
Університет митної справи та фінансів

У статті уточнено сутність поняття «соціальні послуги» в контексті державного управління. Розглянуто систему надання соціальних послуг в Україні, визначено її недоліки та проблеми функціонування. Визначені основні проблеми інституційно-організаційного забезпечення надання соціальних послуг. Серед основних проблем зазначені: монополізація та централізація, фінансування стаціонарних установ надання соціальних послуг. З'ясовано, що примана системі монополізація та централізація, яка є породженням ще радянської системи, веде до неефективного використання бюджетних коштів та віддалення від безпосереднього споживача послуг. Здійснено аналіз нового Закону України «Про соціальні послуги», який враховує прогресивний зарубіжний досвід та сучасні тенденції реформування в Україні. Досліджено нову класифікацію соціальних послуг, що запроваджується новим Законом. Визначено основні проблеми реалізації нового Закону на рівні місцевого самоврядування, а саме: брак кваліфікованих спеціалістів, недостатність ресурсів, слабкі комунікації з центральними органами влади та відсутність методології перевірки якості та дотримання стандартів надання послуг надавачами послуг. Запропоновано шляхи вдосконалення надання послуг в умовах децентралізації. З'ясовано, що із трьох рівнів надання соціальних послуг в Україні нижчий рівень є найбільш інституційно незабезпеченим, натомість він є найважливішим в умовах децентралізації. Зазначено, що для підвищення ефективності надання соціальних послуг необхідна передача повноважень щодо їх надання на рівень місцевого самоврядування та розвиток соціального партнерства між державними та неурядовими організаціями – надавачами соціальних послуг. Проаналізовано зарубіжний досвід, який доводить ефективність залучення бізнесу на недержавних установ до переліку надавачів соціальних послуг. Зазначено, що основними інструментам ринку соціальних послуг в Україні повинні стати соціальне замовлення та соціальне контрактування.

Ключові слова: *соціальні послуги, складні життєві обставини, надавачі соціальних послуг, демонополізація надання соціальних послуг, соціальне замовлення.*

The article clarifies the essence of the concept of «social services» in the context of public administration. The system of providing social services in Ukraine is considered, its shortcomings and problems of functioning are defined. The main problems of institutional and organizational support of social services are identified. Among the main problems are: monopolization and centralization, financing of inpatient social services. It was found that the monopolization and centralization that is acceptable to the system, which is the product of the Soviet system, leads to inefficient use of budget funds and distance from the direct consumer of services. An analysis of the new Law of Ukraine «On Social Services», which takes into account the progressive foreign experience and current trends in reform in Ukraine. The new classification of social services introduced by the new Law has been studied. The main problems of implementation of the new Law at the level of local self-government have been identified, namely: lack of qualified specialists, lack of resources, weak communication with central authorities and lack of methodology for quality control and compliance with service delivery standards. Ways to improve the provision of services in the context of decentralization are proposed. It was found that of the three levels of social services in Ukraine, the lowest level is the most institutionally disadvantaged, and instead, it is the most important in the context of decentralization. It is noted that in order to increase the efficiency of social services, it is necessary to transfer the authority to provide them to the level of local self-government and the development of social partnership between governmental and non-governmental organizations – providers of social services. Foreign experience is analyzed, which proves the effectiveness of attracting business to non-governmental institutions to the list of social service providers. It is noted that the main instruments of the social services market in Ukraine should be social ordering and social contracting.

Key words: *social services, difficult life circumstances, social service providers, demonopolization of social services provision, social order.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних умовах економічної нестабільності в Україні, коли відбувається збільшення вразливих категорій населення, вкрай актуальною залишається проблема вдосконалення надання соціальних послуг.

У будь-якій розвиненій країні одним із основних завдань соціальної політики є надання соціальних послуг сім'ям або особам, що опинилися в складній життєвій ситуації та потребують державної підтримки. Ефективна реалізація цього завдання є важливим фак-

тором успішного розвитку будь-якої країни. Кожен громадян повинен не тільки знати, а й мати можливість вимагати від держави той рівень і ту якість соціальних послуг, які йому мають надати уповноважені на це органи. Надання соціальних послуг є частиною моделі соціального захисту, яка замість пільг та неефективних грошових виплат базується на виявлені та допомозі соціально вразливим та незахищеним верствам населення.

Загалом українська система надання соціальних послуг сягає корінням у радянську спадщину, залишається неповороткою та неефективною. Їй притаманна значна централізація та монополізація, непрозорість надання пільг неефективність грошових виплат, що призводить до розпорошування бюджетних коштів без досягнення поставлених результатів.

Новий Закон «Про соціальні послуги», що вступив у силу з 1 січня 2020 року є важливим кроком реформування соціальної сфери в частині удосконалення механізмів та інструментів надання соціальних послуг. Він є реакцією на необхідність реформування системи надання соціальних послуг з урахуванням прогресивного зарубіжного досвіду та врахуванням тенденції сучасного українського розвитку.

У ході розпочатої реформи децентралізації частину повноважень держави щодо реалізації соціальної політики було передано на регіональний та місцевий рівні. Це логічне наближення до споживача послуг. Як наслідок, очікувалося, що завдання соціальної політики будуть вирішуватися швидше та ефективніше, послуги стануть більш доступними та адресними. Певних результатів було досягнуто, але система надання соціальних послуг все ще залишається далекою від стандартів надання послуг в розвинених демократичних країнах. У цьому контексті виникає нагальна потреба пошуку шляхів удосконалення надання соціальних послуг в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблеми соціальної політики давно привертають увагу зарубіжних та вітчизняних науковців.

Деякі аспекти реформування системи надання соціальних послуг розглядалися в роботах Р. Греби, К. Дубич, М. Кравченка, М. Любецької, Л.Савчук, В. Скуратівського та інших.

Однак в умовах реформування системи публічного управління та оновлення нормативної бази додаткового дослідження потребують механізми вдосконалення системи надання соціальних послуг з урахуванням специфіки трансформаційних процесів.

Мета статті – здійснити аналіз наявної системи надання соціальних послуг України, визначити її недоліки та розробити пропозиції щодо вдосконалення системи надання соціальних послуг в Україні в контексті демократичних перетворень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш ніж починати шукати шляхи вдосконалення, треба розібратись, що є сутністю самого поняття «соціальна послуга». Енциклопедичне визначення: «Соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Соціальні послуги можуть надаватись інституційно – в рамках соціальних служб, установ та закладів, та індивідуально – безпосередньо соціальним працівником чи іншим спеціалістом потребуючій особі (клієнтові)» [12]. Але в цьому визначенні наголос робиться на тому, що соціальні послуги – це безпосередньо прерогатива держави або її представників. Але досвід інших країни довів, що ефективність надання соціальних послуг підвищується, коли залучені не лише державні органи, але і неурядові організації, або окремі фізичні особи, які на оплатних або неоплатних засадах надають соціальні послуги особам, що їх потребують.

Ми погоджуємося з визначенням поняття «соціальні послуги», яка надала Дубич К.В., що пропонує розуміти їх як сукупність заходів, що спільно формуються та вживаються органами державної влади, фізичними особами і недержавними організаціями, спрямованих на пом'якшення або подолання складних життєвих обставин окремих осіб, груп населення для повернення їх до повноцінної життєдіяльності [3, с. 53].

Соціальні послуги в Україні, як і в інших державах, мають відповідати стандартам їх надання. Відповідно до ст. 27 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» було розроблено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, що затверджений наказом Міністерства праці та соціальної політики від 17.06.2002 № 293. Цим класифікатором визначені найважливіші державні соціальні стандарти і нормативи, які зумовлені науково обґрунтованими нормами спо-

живання та забезпечують принципи гласності та громадського контролю при визначенні та застосуванні їх [7].

До соціальних послуг, які надаються закладами соціального обслуговування, Класифікатор відносить житлово-комунальні послуги, соціально-побутові послуги, психологічні послуги, соціально-педагогічні послуги, медико-соціальні та соціально-реабілітаційні послуги, соціально-економічні послуги, юридичні послуги, інформаційні послуги [7].

Довгий час інститутами, що забезпечували функціонування системи соціального захисту України, були стаціонарні заклади, які не надавали якісні послуги, а бюджетні кошти переважно витрачалися на їх утримання, а не на задоволення потреб отримувачів соціальних послуг. Проблема полягала в тому, що фінансування здійснювалося в розрахунку на одну особу, а не на конкретну послугу споживача. Причиною такою ситуації була відсутність інструментів вивчення реальних потреб у соціальних послугах в регіонах, непроведення оцінювання ситуації щодо того, які саме послуги та в якій адміністративно-територіальній одиниці необхідні, невідстеження результативності надання таких послуг. Такий підхід систематично призводив до розпорошеності та нецільового використання соціальних видатків, до зловживання та корупційних проявів. Дуже часто ігнорувалися альтернативні шляхи, зокрема залучення представників недержавної сфери, які можуть надати соціальні послуги на дому, а не в стаціонарному закладі, що знаходиться далеко від оселі, рідних і близьких отримувача соціальних послуг.

Таким чином, в Україні відсутній комплексний підхід і дієві механізми надання всебічної допомоги конкретній особі, яка потребує сторонньої допомоги, що сприяла б виведенню людини зі стану бідності та соціальної ізольованості, подоланню складних життєвих обставин, запобіганню, зменшенню або усуненню соціальних проблем. На відміну від цивілізаційних країн світу, поки що слабо розвинута співпраця з недержавним сектором, із благодійними та релігійними організаціями

Закон № 2671-VIII «Про соціальні послуги», який було ухвалено 17 січня 2019 року, вступив дію з 1 січня 2020 року та змінив завдання та підходи до надання соціальних послуг. Цей закон, перш за все, наголошує на необхідності здійснення профілактичних заходів щодо подолання або мінімізації негативних наслідків складних життєвих обставин особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Також зазначається, що соціальні послуги спрямовані на соціальні профілактику, підтримку та обслуговування [9].

Нова редакція Закону «Про соціальні послуги» запроваджує новий підхід до класифікації соціальних послуг із метою упорядкування їх та вдосконалення процесу організації, планування та моніторингу. Класифікація здійснюється за такими критеріями: мета послуги (соціальна профілактика, соціальна підтримка та соціальне обслуговування); тип послуги (прості, комплексні, комплексні спеціалізовані, допоміжні); місце надання (місце проживання, у спеціальному приміщенні, за місцем перебування особи) та термін надання (екстрено, постійно, тимчасово).

Нова редакція Закону визначає базові соціальні послуги, які можуть надаватися особам, що їх потребують, а саме: 1) догляд вдома, денний догляд; 2) підтримане проживання; 3) соціальна адаптація; 4) соціальна інтеграція та реінтеграція; 5) надання притулку; 6) екстрене (кризове) втручання; 7) консультування; 8) соціальний супровід; 9) представництво інтересів; 10) посередництво (медіація); 11) соціальна профілактика; 12) натуральна допомога; 13) фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються на кріслах колісних, порушення зору; 14) переклад жестовою мовою; 15) догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних; 16) супровід під час інклюзивного навчання; 17) інформування [9]. Точний перелік соціальних послуг, які входять до складу послуг, визначених Законом, надається Наказом Міністерства соціальної політики України № 28 від 12.10.2018. Ці послуги мають надаватися на рівні громади (районний, міський рівень, ОТГ) за результатами визначення потреб населення у таких послугах [8].

Інституційне забезпечення системи надання здійснюється уповноваженими органами, які представлені трирівневою структурою:

1) вищий (центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення) – Мінсоцполітики;

2) середній (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації);

3) нижчий (виконавчі органи міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад) – місцеве самоврядування.

У системі органів праці та соціального захисту населення середнього рівня соціальне обслуговування та соціальні послуги громадянам надаються через підрозділи територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Нижчий

же рівень надання послуг поки що не забезпечений інституційно повною мірою. Хоча в умовах децентралізації саме нижчий рівень набуває все більшого значення у процесі визначення потреб у соціальних послугах та співпраці з їх надавачами.

Камеральне дослідження, проведене в розрізі 274 ОТГ, що визначені наказами Мінсоцполітики від 14.06.2018 р. № 890, від 20.07.2018 р. № 1051, демонструє основні тенденції: 1) у 80% ОТГ створені структурні підрозділи з питань соціального захисту населення, введено посадову особу з питань соціального захисту населення, зокрема, у 9 областях: Волинській, Дніпропетровській, Закарпатській, Івано-Франківській, Луганській, Львівській, Одеській, Сумській, Хмельницькій областях – в усіх ОТГ 100-відсотково, у Житомирській, Київській, Запорізькій – у 90% ОТГ; 2) прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування про створення відповідних підрозділів із питань соціального захисту населення, введення посад спеціалістів потребувало тривалих дискусій і часу; 3) серед причин неутворення зазначених підрозділів – виконання функцій фронт-офісу районними управліннями соціального захисту населення на умовах укладених з ОТГ угод. Зокрема, така ситуація має місце в переважній більшості ОТГ (від 60% до 75% ОТГ) Миколаївської Кіровоградської, Рівненської, Тернопільської, Черкаської областей; 4) у громадах, де відсутній менеджмент у сфері соціального захисту, має місце виплатний сегмент у системі соціальної підтримки мешканців, у кращому випадку здійснюється фінансування територіальних центрів соціального обслуговування, а розвиток сфери соціальних послуг не відбувається [1, с. 5].

Аналіз організації соціальних послуг на рівні ОТГ свідчить також про те, що інструменти організації і фінансування соціальних послуг – соціальне замовлення та публічні закупівлі в ОТГ – практично не використовуються. Нерозвиненість ринку соціальних послуг, особливо в сільській місцевості, посилюється не лише бездоріжжям та безгрошів'ям (про що зазначають органи місцевого самоврядування), а й слабкою координацією, некомпетентністю або відсутністю кадрів та невмотивованістю (в умовах відсутності жорстких законодавчих норм), непривабливістю стимулів для підприємництва в цій сфері, відсутністю актуальної інформації про потреби в таких послугах в режимі онлайн. [1, с. 10].

Проблеми, які виникають у ході реалізації нового закону на найнижчому рівні надання соціальних послуг (на рівні місцевого самоврядування, ОТГ): недостатня підготовка кадрів, обмеженість ресурсного забезпечення, слабкі комунікаційні зв'язки із центральними органами влади та відсутність чіткої методології, яка би дозволила органам місцевого самоврядування перевіряти дотримання стандартів надання соціальних послуг надавачами таких послуг.

За своєю сутністю соціальні послуги є апріорі державними, однак основна функція держави – гарантувати і забезпечувати їх надання – не може бути виконана в сучасних умовах в повному обсязі без взаємодії з органами місцевого самоврядування, недержавними організаціями та окремими фізичними особами. А така взаємодія можлива лише на засадах запровадження в Україні механізму соціального замовлення та державного контрактування щодо надання соціальних послуг.

Формуючи власну модель надання соціальних послуг, Україна не може не звертати увагу на досвід інших країн, які досягли позитивних результатів у сфері соціальної політики.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що достатньо поширеною практикою, яка дозволяє значно підвищити якість соціального обслуговування, розширити перелік соціальних послуг, є залучення до надання соціальних послуг неурядових, некомерційних організацій. Участь громадських організацій у соціально значущих державних проектах на оплатній основі сприяє розвитку конкуренції на ринку соціальних послуг; забезпечує індивідуальний підхід під час наданні послуг в силу наближеності громадських організацій до цільових груп одержувачів послуг. Організація надання соціальних послуг населенню за допомогою субсидування неурядових громадських організацій підвищує ефективність використання бюджетних коштів, дозволяє вирішувати гострі соціальні проблеми суспільства не тільки за рахунок бюджету, а й ресурсів, залучених цими організаціями з додаткових позабюджетних джерел (благодійність приватних осіб, використання праці волонтерів та ін.). Як зазначає Любецька М.М., «соціальна сфера в окремих країнах має певні особливості надання соціальних послуг не лише з позицій врахування їх кількісних та якісних характеристик, а й з урахуванням ступеня державного регулювання» [6, с. 110]. Як показав досвід, вартість соціальних послуг, що надаються НУО, виявилася в ряді випадків нижче, ніж у державних соціальних установ, що надають аналогічні послуги. Економія досягається за рахунок залучення праці добровольців і скорочення адміністративних витрат [11] .

Висновки. Ураховуючи зарубіжний досвід надання соціальних послуг та необхідність відповідати на ті виклики, що несе економічна та політична ситуація у країні, завданням держави є створення сучасного ринку соціальних послуг та створення інституційної основи для нового типу соціальної політики, яка побудована за засадах соціального партнерства, тобто співпраці держави, громадян і бізнесу у вирішенні соціальних проблем суспільства. Із цією метою треба: здійснити вдосконалення організаційних структур державних установ, які б були здатні виконувати нову для них функцію – функцію соціального замовлення на конкурсних засадах; привести у відповідність нормативну базу, що регламентує діяльність неурядових та громадських організацій; запроваджувати інноваційні техніки та методи профілактики складних життєвих обстави; сприяти підвищенню кваліфікації соціальних працівників та фізичних осіб, що надають соціальні послуги, з метою набуття знань та навичок роботи в нових умовах; підтримувати волонтерські рухи та недержавні благодійні фонди тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналітична записка про стан організації виконання функцій у сфері соціального захисту і захисту прав дітей у 548 пілотних ОТГ за ключовими індикаторами оцінки станом на 1 липня 2019 року. URL : https://www.msp.gov.ua/files/dec/az1-2019.pdf .

2. Греба Р. Підходи до інтерпретації поняття «соціальна послуга» в теорії державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 3(30). С. 6–12.

3. Дубич К.В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг : дисерт.. на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2016. 437 с.

4. Зінкевич Н. Аналітична записка про стан організації виконання функцій у сфері соціального захисту і захисту прав дітей у 548 пілотних ОТГ за ключовими індикаторами оцінки станом на 1 липня 2019 року. Київ : Мінсоцполітики, 2019.

5. Кравченко М. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. *Науковий вісник*. 2014. Вип. 14. «Демократичне врядування». URL : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf.

6. Любецька М.М. Аналіз зарубіжного досвіду надання соціальних послуг, здійснення соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 19. С.109–116.

7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2017-III. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text.

8. Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати : Наказ Міністерства соціальної політики України № 28 від 12.10.2018. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12#Text.

9. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text.

10. Савчук Л. Реформування системи надання соціальних послуг в Україні в рамках децентралізації влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Том 2, № 7. С. 78–80.

11. Социальный заказ как инструмент социальной политики. Минск : Представительство ООН/ПРООН в Республике Беларусь, 2009. 64 с.

12. Соціальні послуги. Стаття Вікіпедії. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ СУТНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: АКСІОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

THEORETICAL-METHODOLOGICAL RATIONALE OF NATIONAL AND PUBLIC SECURITY: AXIOLOGICAL ASPECT

УДК 351.327.355.02
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-24

Копанчук В.О.
к. юрид. наук, доцент,
докторант кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту
Національний університет цивільного захисту України

У роботі досліджуються теоретичні підходи до обгрунтування сутності національної та громадської безпеки. Встановлено, що нині спостерігається девальвація цінності безпеки, внаслідок чого війна, агресія, тероризм та екстремізм стали органічною складовою частиною буденного життя. Доведено, що після подій 2014 року під час формування державної політики щодо громадської безпеки слід враховувати нові асиметричні загрози: сепаратизм, тероризм, екстремізм, гібридні війни і ін.

Визначено, що безпека є однією з найважливіших цінностей соціального буття людей, обов'язковою передумовою існування та подальшого розвитку людства; найважливішою цінністю, що має забезпечувати вільне існування і розвиток особистості, суспільства, людства. Громадська безпека має трактуватися як така, що за своєю суттю спрямована на встановлення громадського спокою, справедливості, балансу інтересів особи, суспільства й держави, свободи, законних інтересів та волі.

В умовах геопросторової трансформації, передусім зміни просторів безпеки, все частіше застосовується методологія сімулакрума, тобто копія копії, яка претендує на позначення оригіналу та позбавлена подібності. Причому особливість симулякрів полягає в тому, що вони не стосуються принципу реальності, адже реальність просто чітко та вміло маскується. Зокрема, йдеться про псевдовибори, псевдовладу, псевдокраїни (ДНР та ЛНР).

Визначено, що однією із проблем безпекової політики України є відсутність системного методологічного інструментарію оцінки певних подій із подальшим виробленням напрямів державної політики щодо управління ними. Тому саме знання оцінки тих чи інших подій, а також цілеспрямовані дії, що були спрямовані на формулювання конкретної оцінки на ті чи інші події, відіграли вирішальну роль під час захоплення Криму, втрати частини Луганської та Донецької областей.

Ключові слова: *національна безпека, громадська безпека, аксіологія, сімулакрум, російська агресія, оцінка реальності.*

The paper explores theoretical approaches to substantiation of the essence of national and public security. It has now been established that security values are being devalued, making war, aggression, terrorism and extremism an organic component of everyday life. It is proved that after the events of 2014, new asymmetric threats should be taken into account in the formulation of state policy on public security: separatism, terrorism, extremism, hybrid wars, etc.

It is determined that security is one of the most important values of social life of people, a necessary prerequisite for the existence and further development of humanity; the most important value that must ensure the free existence and development of the individual, society, humanity. Public safety should be interpreted as being inherently aimed at establishing public peace, justice, the balance of interests of the individual, society and the state, freedom, legitimate interests and freedom.

In the context of geospatial transformation, especially changes in security spaces, the methodology of simulacrum is increasingly used, a copy of a copy which claims to be original and devoid of similarity. And the peculiarity of simulacra is that they do not relate to the principle of reality, because reality is clearly and cleverly masked. In particular, we are talking about pseudo-elections, pseudo-power, pseudo-countries (DPR and LNR). It is determined that one of the problems of Ukraine's security policy is the lack of a systematic methodological toolkit for evaluating certain events and further elaborating the directions of state policy on managing them. Therefore, it is the knowledge of assessment of certain events, as well as deliberate actions aimed at formulating a specific assessment for certain events, played a decisive role in the conquest of Crimea, the loss of parts of Lugansk and Donetsk regions.

Key words: *national security, public security, axiology, simulacrum, Russian aggression, reality assessment.*

Постановка проблеми. Глобалізація світу, на жаль, створила передумови для глобалізації переважно загроз і небезпек, ніж безпеки. Крім того, так звана сек'юритизація суспільства як явище не відбулася. Навпаки, глобалізація привнесла достатню кількість елементів хаосу, уповільнила темпи розвитку розвинених країн, а також створила додаткові важелі для унеможливлення розвитку слаборозвинених країн, остаточно намітивши тенденцію до архаїчних форм вирішення конфліктів: через війну, агресію, анексію, геноцид, тероризм і сепаратизм, гібридні війни, гуманітарні конфлікти [12, с. 177].

У XXI ст. відбувається девальвація майже всіх цінностей, у яких людство втілювало свої очікування, наміри та мрії. Утрата відчуття цінності миру, необхідності обстоювати його не словами про «стурбованість і зніяковілість», а реальним діями призвели до девальвації цінності безпеки, унаслідок чого війна, агресія, тероризм та екстремізм стали органічною складовою нашого буденного життя. Нині саме ці явища і, відповідно, боротьба з ними (яка, на жаль, ведеться реактивно, а не проактивно) визначають вектори подальшого розвитку всього людства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чимало дослідників вивчали питання правового регулювання громадської безпеки, а саме: О.В. Барабаш, В.М. Березан, О.С. Доценко, М.В. Корнієнко, М.В. Лошицький,

Є.Б. Ольховський, І.І. Плохий, В.М. Цикалевич. Окрему увагу методологічним питанням національної безпеки присвятили В.А. Ліпкан, Г.П. Ситник, Г.О. Пономаренко, В.П. Горбулін, А.Б. Качинський та інші вчені.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, не дивлячись на постійні спроби аналізувати громадську безпеку в нових умовах, немає жодного глибинного дослідження, у якому достатньо повно і глибоко розглядалися б проблеми безпекової аксіології в комплексі, на основі єдиного та цілісного теоретико-методологічного висвітлення проблеми.

Метою досліджень є теоретико-аксіологічне дослідження сутності національної та громадської безпеки в умовах упровадження симулятивної практики під час проведення гібридної війни проти України

Виклад основного матеріалу дослідження. Утрата цілісного смислу буття зумовила ситуацію, за якої в центрі уваги аксіології постала унікальність людського існування, пробудивши в індивіда почуття тривоги й небезпеки не лише перед світобудовою, а й перед тотальною владою інформаційного суспільства. На жаль, за словами Жиля Дельоза, більше вже не існує ні глибини, ні висоти: сучасний мислитель змушений орієнтуватися на поверхові ефекти. Саме тому українське суспільство сьогодні більше орієнтується в прізвищах терористів, ніж тих, хто творив історію нашої Батьківщини [8, с. 86].

Окремі дослідники наголошують на необхідності формування *життєвої позиції,* яка сприяє виробленню цінностей, укорінюючи їх у повсякденному житті. Так, результати наукового аналізу життєвих позицій особистості можуть певним чином сприяти виявленню рівня конфліктогенності та соціальної напруженості в певному суспільстві загалом.

Так, наприклад, Г.П. Ситник, досліджуючи систему національних цінностей, ігнорує аксіологічний підхід, оминає увагою питання щодо благ, користі, унаслідок чого фактично незрозумілими стають витоки формування наукової позиції автора. Зокрема, дослідник пропонує на основі аналізу світоглядних, культурологічних, історичних, соціально-економічних, географічних, демографічних особливостей і традицій розвитку України, основних концепцій і визначень категорії «національні цінності» у загальному вигляді сформувати таку систему основних національних цінностей України: державний суверенітет; територіальна цілісність; демократичні основи розвитку; працелюбність; духовність; сім'я; рівноправність народів, які населяють Україну; самовідданість під час захисту Батьківщини; соціальна справедливість; колективізм; матеріальне та духовне надбання народу України; миролюбність; толерантність; доброзичливість [11, с. 112].

Розглядаючи цінність територіальної цілісності, Г.П. Ситник вважає, що будь-яка система соціальних цінностей є узагальненою інтегральною оцінкою суб'єктивних за своєю суттю ціннісних орієнтацій минулих і сьогоденних поколінь нації. На думку вченого, національні цінності визначають сутність (зміст), цілісність і стійкість, національні інтереси – структуру і характер, а національні цілі – конфігурацію та спрямованість формування і функціонування системи забезпечення національної безпеки. Національні цінності України – це цінності європейської держави, яка володіє унікальним за масштабом, змістом, якістю та самобутністю духовним, матеріальним і культурним потенціалом, в основі якого – конгломерат західнохристиянських, православних та мусульманських цінностей [11, с. 117].

У цьому аспекті схвально ставимося до наукових розробок М.І. Панова та В.П. Тихого, які, застосовуючи до вивчення безпекової тематики аксіологічний підхід, доходять певних висновків, а саме безпека – це: одна з найважливіших цінностей соціального буття людей, обов'язкова передумова існування та подальшого розвитку людства; найважливіша цінність, що має забезпечувати вільне існування і розвиток особистості, суспільства, людства, створювати гармонію і переборювати суперечності у відносинах «людина – техніка», «людина – навколишнє середовище», у взаєминах між людьми, особою і державою, суспільством, між націями та державами [7, с. 11].

Методологічно концепція громадської безпеки на засадах аксіології слугує теоретичним базисом для обґрунтування системи наукового пізнання феномену безпеки не через категорію «національний інтерес», а через категорію «національні цінності». Крім того, в межах аксіологічного підходу виробляються критерії формування цієї системи цінностей, показники її ефективності, а також засоби, за допомогою яких відбувається відбір і їх формування. Водночас використання адекватної методології унеможливить суб'єктивне трактування фактів порушення громадської безпеки та, відповідно, застосування вибіркового правосуддя до порушників громадської безпеки незалежно від їхніх політичних й інших переконань [12, с. 180].

Гносеологічно концепція безпекової аксіології допомагає поєднати методологічний інструментарій різних наук відповідно до єдиного предмета дослідження – громадської безпеки. Як ми вже зазначали, активізація

реальних алгоритмів дестабілізації виявила неспроможність систем колективної безпеки своєчасно реагувати на них, а отже, рівень громадської безпеки значно знизився [12, с. 181].

Громадська безпека як складова частина національної безпеки донині, навіть після подій Революції гідності, анексії АР Крим, тимчасової окупації окремих територій на Сході України російсько-терористичними формуваннями, а також активним веденням проти України гідридної війни, не є легітимованою [6, с. 168]. Причому така кореляція є важливою передумовою правильного розуміння сучасного змісту громадської безпеки, яка нині фактично може розглядатися важливою складовою частиною внутрішньої безпеки держави. Адже сфера громадської безпеки стосується майже усіх складових і сфер життєдіяльності, які зазначені в Законі України «Про основи національної безпеки України» [10].

Цінність – це не реальність, а ідеал, носієм якого є свідомість як джерело всіх норм. Тому можна чітко ідентифікувати іншу істину: не може бути абсолютної безпеки, так само як не може бути абсолютної свободи. Ідеал настільки є ідеал, наскільки його ніколи не можна досягнути. Але осмислення цього постулату вже наближає до правильного розуміння сутності й призначення громадської безпеки, необхідності операціоналізації цього поняття через категорії цінностей, а не інтересів [2, с. 257].

Отже, громадська безпека має трактуватися як така, що за своєю суттю спрямована на встановлення громадського спокою, справедливості, балансу інтересів особи, суспільства й держави, свободи, законних інтересів та волі. У цьому полягає зміст цінності громадської безпеки, за допомогою якої стверджується єдність і взаємозалежність цінностей як окремої особи, так і держави як особливих, але самодостатніх і водночас взаємозалежних соціальних цінностей. Застосування аксіологічного підходу слугує своєрідним орієнтиром та дороговказом щодо формування системи стримувань і противаг, а в більш абстрактному аспекті – балансу інтересів особи, суспільства та держави. Формування системи цінностей допомагає сформувати цей баланс, ґрунтуючись на об'єктивних наукових критеріях, а не послуговуючись суб'єктивними ставленням та інколи помилковими оцінними критеріями. Здійснення цих цінностей, власне, становить основний зміст і завдання, безпосередньо ідею державної безпекової політики у сфері громадської безпеки [9, с. 152].

Нині криза в безпековій сфері слугує додатковим аргументом на користь необхідності переосмислення значення аксіології, за допомогою якої можливо реалізувати потребу людини в цілісній інтеграції: теоретичного та емпірики, пізнання та практичного досвіду. Крім того, нова аксіологія, або аксіологія майбутнього як власна унікальна предметність відображає бажане майбуття для кожної нації. За таких умов два плани буття – суттєвий (іманентна індивіду реальність) і надчуттєвий (осягнена розумом трансцендентність буття) – спроможні визначати не лише історію аксіологічних уявлень (заради чого жили, живуть нині й готові жити далі покоління людей), і не лише універсальний спосіб проникнення в майбутнє (пошук єдиного смислу в усьому розмаїтті цінностей), а й безумовну практичну значущість [3, с. 19].

Геопросторові трансформації – передусім зміна просторів безпеки, за яких частіше звертається увага до проблем забезпечення національної безпеки. Із цієї точки зору з метою оцінювання реальної безпекової ситуації все частіше застосовується методологія сімулакрума.

З'ясуємо, що таке сімулакрум, або симулякр. Симулакрум (лат. *simulare* – прикидатися) – слово, що має два різні значення залежно від репрезентативної та нерепрезентативної моделі застосування. Платон визначав сімулакрум як копію копії, відображення відображення, подвоєння подвоєння, яке, як і копія, претендує на позначення оригіналу, прототипу. Копія володіє схожістю з референтом, оскільки будує себе за зразком ідеї, а *симулакрум* – це копія копії, позбавлена подібності [13, с. 258].

Еклезіаст зазначав, що симулякр – це зовсім не те, що приховує істину, це і є істиною. Оскільки симуляція виявляється іманентною реальності, то немає можливості зазначати про якусь присутність, базу, оригінал [4]. Відтак, наприклад, імітація вільних виборів на тимчасово окупованих територіях (АР Крим, Луганська та окремі частини Донецької області) надають підстави стверджувати про застосування симулякрів під час проведення інформаційно-психологічних операцій проти українського населення на цих територіях. Причому особливість симулякрів полягає в тому, що вони не стосуються принципу реальності, адже реальність просто чітко та вміло маскується. Зокрема, йдеться про псевдовибори, псевдовладу, псевдокраїни (ДНР та ЛНР) [6, с. 148].

Симулякри виявляють ефективність під час здійснення таких операцій, як ведення гібридних війн, адже вони підривають і стирають межі між реальністю, доповненою і спотвореною та віртуальністю. Важливим поворотним моментом у цьому процесі симуляції є перехід від знаків, які щось дисимілюють, до знаків,

які приховують від нас той факт, що вони не означають нічого. Так, наприклад, ні жителі анексованого Криму, ні жителі так званих ЛНР чи ДНР не зможуть виїхати в жодну країну, окрім Росії. Їхні діти не зможуть навчатися в жодній школі, вищому навчальному закладі, отримувати медичну та інші види допомоги в жодній країні світу, окрім Росії. Таким чином, обрання цього рішення перемістило жителів тимчасово окупованих територій до віртуального світу, створеного симулятивною практикою. Перше передбачає теологію істини, друге – знаменує століття симуляції та симулякрів [1, с. 24].

Так, наприклад, ДНР існує як бажання, ствердження того, що вона є реальною країною (республікою), реальною окремою частиною міжнародного товариства. ДНР існує для того, щоб усі інші вірили, що решта положень є теж реальними, тоді як Україна є нереальною. Таким чином, завдання симулякра з ДНР – зробити Україну в уяві населення окупованих територій гіперреальною, тобто перетворити справжню Україну на симулякр, тобто копію копії, а отже, перетворити уявлення про країну на фантом.

Ідеться не про вигадану недостовірну репрезентацію реальності, а про прийняття того факту, що реальність як така початково включає до власної структури симуляцію, репрезентацію, фікцію, рятуючи таким чином себе. Із цією метою в медійний простір було уведено емоційну складову частину: будь-яка інформація про Україну подавалася лише в негативному контексті, викликаючи формування стійких негативних емоцій до України, власно відчуження від поняття «братній народ». Отже, на емоційному тлі в Росії для пересічних росіян українці – уже давно не братній народ, а фашисти й карателі, які притискають російськомовне населення [1, с. 28].

Висновки. Однією із проблем безпекової політики України є відсутність системного методологічного інструментарію оцінки певних подій із подальшим виробленням напрямів державної політики щодо управління ними. Тому саме *знання оцінки* тих чи інших подій, а також цілеспрямовані дії, що передували та були спрямовані на формулювання конкретної оцінки на ті чи інші події відіграли вирішальну роль під час захоплення Криму, втрати частини Луганської та Донецької області, а також мобілізації українців на боротьбу з агресією на Сході нашої держави.

Таким чином, визначимо, що оцінка стає дедалі більш універсальним засобом аксіологізації родового життя, показником дедалі зростаючої релятивності ціннісних розмежувань між людьми та формою концентрації уваги індивідів навколо найбільш значущої для сучасної епохи проблеми майбутнього як такого.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні виклики та загрози регіональній безпеці: висновки для України : [аналіт. доп.] / За заг. ред. К.А. Кононенка. Київ : НІСД, 2014. 42 с.

2. Горбулін В.П. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України. Київ : Євроатлантикінформ, 2007. 592 с.

3. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : [анал. доп.] / Кол. авт. О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода та ін. Київ : НІСД, 2015. 58 с.

4. Лакирев А. В поисках смысла (Книга Экклезиаста). URL : https://www.bible-center.ru/assetsfs/pdf/ekklez.pdf.

5. Ліпкан В.А. Теорія національної безпеки : підручник. Київ : КНТ, 2009. 631 с.

6. Магда Е. Гибридная война: выжить и победить. Харків : Виват, 2015. 320 с.

7. Панов М., Тихий В. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми). *Вісник Академії правових наук України*. Харків, 2000. № 3(22). С. 10–16.

8. Петренко Д.В. Філософія події Жиля Дельоза. *Філософський альманах: Зб. наук.* пр. Київ, 2008. Вип. 69. С. 86–94. URL : http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/71832?show=full.

9. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія. Харків : Вапнярчук Н.М., 2007. 448 с.

10. Про Основи національної безпеки України : Закон України № 964-IV від 19.06.2003 р. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. С. 1433. URL : http://zako№4.rada.gov.ua/laws/show/964-15.

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

12. Фатхутдінов В.Г. Громадська безпека з позицій аксіологічного підходу. *Глобальна організація союзницького лідерства*. 2015. № 2. С. 177–187. URL : http://goal-int.org/gromadska-bezpeka-z-pozicij-aksiologichnogo-pidxodu/.

13. Хайдеггер М. Учение Платона об истине Историко-философский ежегодник. Москва : Наука, 1986. С. 255–275. URL : http://ec-dejavu.ru/i/Istina-2.html.

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ ЯК СКЛАДНИК РОЗВИТКУ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

STATE INFORMATION SECURITY AS A COMPONENT OF DEVELOPMENT OF PUBLIC RELATIONS

УДК 004.9:316
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-25

Панченко О.А.
д. мед. наук, професор, заслужений лікар України,
директор
ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр Міністерства охорони здоров'я України»,
президент
Громадська організація «Всеукраїнська професійна психіатрична ліга»

У забезпеченні життєдіяльності нової цивілізації особлива роль належить інформації та знанням, стабільність її функціонування визначається якістю інформаційно-технологічних рішень. Водночас цей процес має неоднозначний характер: сталий розвиток суспільства вже немислимо без цілеспрямованої глобальної інформатизації, з одного боку, і підвищенням ступеня уразливості соціальних об'єктів від інформаційного впливу – з іншого.
На цей у всіх сферах життєдіяльності суспільства чітко позначився клас нових видів загроз та небезпек, пов'язаних зі застосуванням новітніх технологічних засобів, які мають безліч варіантів свого прояву: спотворення інформації, фальсифікація реальності віртуальними світами, хакерство, піратство й розробка вірусних програм, маніпулювання свідомістю людей, підміна цілей та способу життя нав'язаними стандартами, інформаційні війни тощо. Таким чином, поряд з позитивними результатами процесу використання інформаційних технологій вже проявилися досить серйозні негативні ефекти, такі як «цифрова нерівність», комп'ютерна злочинність, комп'ютероманія, формування «машинного» стилю мислення, зниження у людей інтересу до реального світу.
Безперервне зростання потужності інформаційних технологій, їх масштабне впровадження призвели до трансформації системи цінностей, сучасне суспільство відчуває глобальну ціннісну кризу. У подібних умовах абсолютно очевидно, що роль інформаційної безпеки незмірно зростає.
Осмислення сукупності інформаційних процесів щодо забезпечення безпеки знаходить велике значення для суспільства. Цілком закономірним є пошук основоположних цінностей, які зададуть орієнтири майбутньому розвитку суспільства, закладуть фундамент, на якому базується внутрішній світ людини, що визначає стійкість суспільства загалом.
У сучасних умовах вирішення проблеми захисту суспільства в інформаційній сфері повинно мати комплексний системний характер та здійснюватися на різних рівнях: нормативному, інституційному та особистісному.
Ключові слова: *інформаційна безпека, інформаційне суспільство, інформація, інформаційне середовище, інформаційні ризики, суспільні відносини, інформаційні технології.*

In ensuring the vital activity of the new civilization, a special role belongs to information and knowledge, the stability of its functioning is determined by the quality of information and technological solutions. At the same time, this process is ambiguous: the sustainable development of society is already inconceivable without targeted global informatization, on the one hand, and increasing the degree of vulnerability of social objects from information impact, on the other.
Currently, in all spheres of society's life, the class of new types of threats and dangers associated with the use of the latest technological means has clearly affected, they have many options for their manifestation: information distortion, falsification of reality by virtual worlds, hacking, piracy and the development of virus programs, manipulating people's minds, substitution of goals and lifestyle by imposed standards, information warfare and etc. Thus, along with the positive results of the process of using information technologies, quite serious negative effects have already appeared, such as "digital inequality", computer crime, computer science, the formation of a "machine" style of thinking, and a decrease in people's interest in the real world.
he continuous growth of the power of information technologies, their large-scale implementation has led to the transformation of the value system, modern society is experiencing a global value crisis. In such conditions, it is clear that the role of information security is growing immeasurably.
Understanding the totality of information processes for ensuring security is of great importance to society. It is quite natural to search for the basic values that will set the guidelines for the future development of society, lay the foundation on which the human inner world is based, and determines the stability of society as a whole.
In modern conditions, the solution to the problem of protecting society in the information sphere should be of a comprehensive systemic nature and carried out at different levels: normative, institutional and personal.
Key words: *information security, information society, information, information environment, information risks, public relations, information technologies.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Якісно новий підхід, який би розглядав інформаційну безпеку в конкретно-прикладних аспектах та внутрішній стан всієї соціальної системи, представляється перспективним напрямом у вивченні проблем цієї галузі, що забезпечує ефективне функціонування та успішний розвиток інформаційної сфери і суспільства загалом.

На цей час очевидна потреба у тому, що діюча система безпеки повинна організувати захист основних прав і свобод, гарантувати рівноправну участь всіх суб'єктів інформаційної взаємодії в системі глобальної безпеки. У зв'язку з цим значення досліджень соціального характеру інформаційної безпеки тільки зростає, оскільки сприяє реалізації таких ключових обов'язків держави, як забезпечення безпеки в інформаційній сфері, формування оптимальних умов для її інтеграції в глобальне інформаційне суспільство, вироблення науково обґрунтованої загальної теорії інфор-

маційної безпеки. Дослідження інформаційної безпеки пов'язане з формуванням якісної системи інформаційної безпеки, що відповідає вимогам сучасного суспільства, що створює безпечні умови для подальшого поступального руху цивілізації, а також для нагальних потреб розвитку держави.

Вивчення цієї проблематики має велике значення для розуміння специфіки інформаційної безпеки і її величезного впливу на подальший розвиток суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом декількох десятиліть, особливо в другій половині 20-го століття, інформаційна безпека є об'єктом наукових досліджень. Перші розробки в зазначеній галузі пов'язані з дослідженнями фахівців з питань комп'ютерної безпеки країн Заходу після 60-х років. З того часу західні вчені не перестають цікавитися питаннями, що виникають в сфері інформаційного протиборства та інформаційної безпеки. З численного ряду теоретичних досліджень проблем інформаційної безпеки виділимо роботи Д. Альбертса [9], М. Лібіцького [11], Р. Шульца [12], А. Едельштейна [10], які вивчають різні аспекти впливу інформації на економічні, політичні, культурні та військові процеси в міжнародних відносинах.

Вітчизняна наукова думка звернула увагу на проблеми інформаційної безпеки в 90-і роки XX століття в рамках забезпечення національної безпеки держави, подолання технологічної та науково-технічної залежності від зовнішніх джерел. Останні два десятиліття характеризуються інтенсивним вивченням цієї сфери. Вітчизняним і зарубіжним науковим дослідженням властива багатосторонність висвітлення питань інформаційної безпеки. Водночас відсутність єдиної концепції інформаційної безпеки держави як складника розвитку суспільних відносин свідчить про недостатній рівень розробленості теми.

Міждисциплінарна проблематика інформаційної безпеки є предметом досліджень А.Н. Асаула [1], К. Захаренко [3], А.І. Позднякова [7] та інші, синтезувати гуманітарну і технічну складові інформаційної безпеки намагаються І.М. Панарін [6], Г.Г. Почепцов [8] та інші, соціологічні та політологічні аспекти проблеми розкриваються в роботах Ю.П. Лісовської [4], Ю.Є. Муравської (Якубівської) [5] та інші. Автори, керуючись вимогами сучасного стану соціуму, розробляють проблеми безпеки розвитку і функціонування держави, суспільства і особистості. Вони обґрунтовують положення про те, що стан інформаційної безпеки такої соціальної системи, як суспільство, безпосереднім чином залежить від забезпечення потреб та інтересів соціальних груп і людини. Збільшення шансів у соціальній системі, яка прагне підвищити рівень своєї безпеки, досягається за умови першочергового захисту інтересів людини. Важливо вказати, що дослідники відходять від принципу пріоритетності окремих складників національної безпеки залежно від ситуації. Згідно з їхнім поглядом шлях до безпеки знаходиться тільки в єдності основних сфер життя суспільства. Зазначені дослідження стали підґрунтям для наших досліджень.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання важливості дослідження інформаційної безпеки держави як складника розвитку суспільних відносин залишається досить актуальним. Вибрана тема дослідження покликана сприяти вирішенню проблеми інформаційної безпеки суспільства, держави та особистості.

Мета статті – розкрити поняття інформаційна безпека, дослідити інформаційну безпеку держави як складник розвитку суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Формування інформаційного середовища є закономірним етапом еволюції сучасного суспільства, що характеризується насамперед масштабним впровадженням інформаційних технологій і розвитком глобального інформаційного простору. Процес становлення нового суспільства, зумовлений впровадженням інформаційних технологій, потребує правильного усвідомлення його інформаційної специфіки і конструктивного розвитку закладеного в ньому потенціалу.

На зламі XX і XXI століття людство зробило крок до кардинальних технологічних перетворень, пов'язаних з виникненням нового ряду значних небезпек і ризиків. Сьогодні інформаційні технології, що розглядаються як фактор, який спричиняє величезний вплив на глобальний розвиток суспільства і формування інформаційної реальності, вплинули на свідомість людини і його можливості, змінили життя суспільства, трансформували пріоритети і цінності. Як ці високі технології, будучи засобом здійснення життєдіяльності людини, будуть застосовані в майбутньому, залежить від суспільства і його вибору.

На загальному фоні деформації системи цінностей інформаційна сфера виявилася серцевиною економічних, соціальних, політичних та інших конфліктів в суспільстві. З ряду інформаційних небезпек і ризиків, систематизованих щодо сфер життєдіяльності суспільства, виділимо реальну загрозу «інформаційного розшарування», розквіт комп'ютерної

злочинності, потенційну загрозу дегуманізації праці і реальну загрозу техностресу, виробництво нових видів інформаційної зброї, загрозу інформаційного колоніалізму, розвиток різних видів захворювань, загрозу маніпулювання людською свідомістю, що веде до психічної та соціальної дезадаптації людини. Так, перед людиною розгорнулися всі масштаби проблем інформаційної безпеки – суперечності між наданими можливостями інформаційних технологій, з одного боку, і негативними ефектами, небезпеками, ризиками їх застосування в деструктивних цілях щодо особистості, суспільства, держави – з іншого. Внаслідок цього забезпечення безпеки результатів використання інформаційних технологій, усунення інформаційних небезпек і ризиків в рамках стратегії інформаційної безпеки стають стратегічною проблемою світового суспільства.

Інформаційна безпека представлена як стійкий стан інформаційної сфери, що забезпечує свою цілісність і захист об'єктів за наявності несприятливих внутрішніх і зовнішніх впливів на основі усвідомлення соціальними суб'єктами своїх цінностей, потреб (життєво важливих інтересів) і цілей розвитку. Основний зміст поняття «інформаційна безпека» полягає в забезпеченні безпеки інформації; забезпеченні безпеки суб'єктів інформаційної взаємодії від негативного інформаційного впливу; задоволенні інформаційної потреби суб'єктів інформаційної взаємодії за допомогою забезпечення безпечного стану інформаційного середовища. Отже, основний системоутворюючий зміст інформаційної безпеки визначає її як цілісний соціальний феномен об'єктивного розвитку сучасного соціуму, спрямованого на сприяння гармонійного розвитку інформаційного суспільства.

Інформаційна безпека охоплює такі напрями:

– забезпечення захисту інформаційного простору, що підтримує справедливий розподіл своїх благ і ресурсів;

– сприяння процесу переходу до сталого розвитку загальносвітового інформаційного середовища;

– забезпечення стану захищеності культурального генофонду людства в умовах глобалізації.

На сучасному етапі розвитку суспільства ефективне забезпечення інформаційної безпеки дозволяє вирішувати ключові питання практично всіх видів національної безпеки. Інформаційна безпека є важливим складником системи національної безпеки, і від успішного вирішення питань цієї сфери залежить забезпечення глобальної загальносвітової безпеки.

Своєю чергою процес забезпечення інформаційної безпеки перманентний, комплексний, соціально-культурні аспекти є важливими його компонентами поряд з правовими та організаційно-технічними засобами і методами. Вивчення особливостей функціонування основних заходів інформаційної безпеки призвело до висновку, що систему захисту безпеки неможливо побудувати, ґрунтуючись винятково на технічних засобах. Насамперед міцність системи безпеки визначається професіоналізмом і особистісними якостями кожного з членів колективу, а підвищення її рівня відбувається шляхом впровадження законодавчих і морально-етичних заходів. У процесі забезпечення інформаційної безпеки морально-етичні принципи і відповідальність кожного, засновані на прийнятих правилах поведінки в суспільстві і підкріплені заходами законодавчого характеру, на державному рівні виступають головним чинником побудови системи захисту. На цей час є гостра потреба в цілеспрямованому формуванні інформаційної культури суспільства, від якої багато в чому залежить успішне рішення проблем і викликів, що виникають в процесі становлення глобального інформаційного простору і, відповідно, проблем інформаційної безпеки загалом.

Таким чином, основу інформаційної безпеки становить поведінка соціального суб'єкта, який ясно усвідомлює свої права і обов'язки. При цьому система морально-етичних норм виступає як керівництво безпечного застосування інформаційних технологій і формування суспільних відносин в інформаційній сфері. В забезпеченні безпеки інформаційних технологій на перший план виходить інформаційна етика, яка спрямована на інформування кожного соціального суб'єкта про його права та обов'язки в інформаційному суспільстві, від відповідальності за створення і використання інформаційно-комп'ютерних технологій та інших форм інформації.

Українська держава включена в процес загальної інформатизації суспільства і формування єдиного світового інформаційного ринку. Такі перетворення призвели до того, що на цей час все більш актуальний характер набуває забезпечення інформаційної безпеки як невіддільного елементу її національної безпеки, а захист інформації перетворюється на одне з пріоритетних державних завдань. Проблема створення і підтримки захищеного середовища інформаційного обміну, яке зумовлює певні правила і політику безпеки сучасної держави, є досить актуальною, оскільки сьогодні головним стратегічним наці-

ональним ресурсом, основою економічної та оборонної могутності держави стає інформація та інформаційні технології. Інформація в сучасному світі є таким атрибутом, від якого у визначальному плані залежить ефективність життєдіяльності сучасного суспільства. Інформаційні технології принципово змінили обсяг і важливість інформації, її потік в технічних засобах зберігання, обробки і передачі. Загальна комп'ютеризація основних сфер діяльності привела до появи широкого спектра внутрішніх і зовнішніх загроз, нетрадиційних каналів втрати інформації і несанкціонованого доступу до неї.

Інформаційна сфера держави – це єдиний інформаційний простір, який формується державними органами, громадськими, політичними і соціальними організаціями, а також громадянами, і функціонує на основі правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних, гуманітарних і моральних принципів з урахуванням вимог і задач національної інформаційної безпеки.

Політику національної інформаційної безпеки потрібно проводити тільки в тих формах і тими методами і засобами, які притаманні і прийнятні демократичною правовою державою, тобто ґрунтуються на принципах демократії і верховенства права. Інформаційне законодавство повинно бути спрямовано на закріплення державної інформаційної політики, яка передбачає забезпечення гарантованого рівня національної безпеки в інформаційній сфері, нормального розвитку інформаційних технологій і засобів захисту інформації, виключення монополізму в цій галузі, запобігання розробці інформаційно-деструктивних технологій впливу на суспільство, захист авторських і суміжних прав тощо. Система забезпечення інформаційної безпеки України створюється і розвивається відповідно до Конституції України та інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в інформаційній сфері. Так, Закон України «Про основи національної безпеки України» розрізняє дві ключові категорії, які зумовлюють зміст і спрямованість державної політики в сфері інформаційної безпеки:

1) загрози національним інтересам і національній безпеці України в інформаційній сфері (ст. 7), до яких належать:

– прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації;

– поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії;

– комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм;

– розголошення інформації, яка є державною і іншою, передбаченою законом, таємницею, а також конфіденційної інформації, яка є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави;

– спроби маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації;

2) основні напрями державної політики з питань національної безпеки в інформаційній сфері (ст. 8):

– забезпечення інформаційного суверенітету України;

– вдосконалення державного регулювання розвитку інформаційної сфери шляхом створення нормативно-правових та економічних передумов для розвитку національної інформаційної інфраструктури та ресурсів, впровадження новітніх технологій у цій сфері, наповнення внутрішнього та світового інформаційного простору достовірною інформацією про Україну;

– активне залучення засобів масової інформації до запобігання і протидії корупції, зловживання службовим становищем, іншим явищам, які загрожують національній безпеці України;

– забезпечення неухильного дотримання конституційних прав на свободу слова, доступу до інформації, недопущення неправомірного втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльність засобів масової інформації та журналістів, заборони цензури, дискримінації в інформаційній сфері і переслідування журналістів за політичні позиції, за виконання професійних обов'язків, за критику;

– прийняття комплексних заходів щодо захисту національного інформаційного простору та протидії монополізації інформаційної сфери України [12].

Тому пріоритетами державної політики забезпечення інформаційної безпеки України є:

– забезпечення послідовності заходів політики інформаційної безпеки на основі асиметричних дій проти всіх форм і проявів інформаційної агресії;

– створення інтегрованої системи оцінки інформаційних загроз і оперативного реагування на них;

– протидія інформаційним операціям проти України, маніпуляцій суспільною свідомістю і поширенню спотвореної інформації, захист національних цінностей і зміцнення єдності українського суспільства;

– розробка і реалізація скоординованої інформаційної політики органів державної влади;

– виявлення суб'єктів українського інформаційного простору, створених для ведення інформаційної війни проти України, і неможливість їх підривної діяльності;

– створення і розвиток інститутів, що відповідають за інформаційно-психологічну безпеку;

– вдосконалення професійної підготовки в сфері інформаційної безпеки, впровадження загальнонаціональних освітніх програм з медіакультури із залученням громадянського суспільства та бізнесу.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На основі вищевикладеного ми дійшли таких висновків:

1. Суспільні відносини в умовах інформатизації суспільства складаються і змінюються надзвичайно швидко. Суспільство повинно навчитися адекватно реагувати на ці зміни, приводячи суспільні відносини у відповідність з потребами реалій, попереджаючи появу небажаних для суспільства процесів. Для держави важливо мати сучасну концепцію входження в інформаційне суспільство. Вона повинна принципово відрізнятися від концепцій попередніх періодів розвитку держави, які були орієнтовані передусім на технічне забезпечення суспільних процесів.

2. Найважливіше завдання для держави на законодавчому рівні – створити механізм, що дозволяє узгоджувати процес розробки законів з прогресом інформаційних технологій. Природно, що закони не можуть випереджати життя, але важливо, щоб відставання не було занадто великим, оскільки на практиці, крім інших негативних моментів, це веде до зниження інформаційної безпеки.

3. Інформація набуває статусу одного з найважливіших національних ресурсів, що визначають економічний, науково-технічний і оборонний потенціал країни. Під впливом інформатизації всі сфери життя суспільства отримали нові якості – оперативність, гнучкість і динамічність. В сучасних умовах проблеми інформаційного забезпечення у всіх сферах діяльності за своєю значущістю та актуальністю перевершують проблеми подальшої інтенсифікації виробництва, які до недавнього часу вважалися одними з головних.

4. На рівні особистості інформаційна безпека повинна забезпечити захищеність психіки і свідомості людей від небезпечних інформаційних впливів: маніпулювання, дезінформування, спонукання до самогубства. На рівні суспільства і держави інформаційна безпека покликана забезпечити захищеність і, як наслідок, стійкість основних сфер життєдіяльності (економіки, науки, сфери державного і військового управління, а також суспільної свідомості) від небезпечних, дестабілізуючих і деструктивних інформаційних впливів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Асаул А.Н. Организация предпринимательской деятельности. Санкт-Петербург : АНО ИПЭВ, 2009. 336 с.

2. Закон Украины «Об основах национальной безопасности Украины» : документ от 19 июня 2003 г. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15.

3. Захаренко К.Основні суб'єкти та інститути інформаційної безпеки. *Науковий вісник. Серія «Філософія»*. Харків : ХНПУ. 2017. Вип. 48 (частина I). С. 212–219.

4. Лисовская Ю.П. Информационная безопасность в современном глобализованном мире. *Веснік БДУ.* 2015. № 2. С. 93–97.

5. Муравська (Якубівська) Ю.Є. Інформаційна безпека суспільства: концептуальний аналіз. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. № 9. С. 289–294.

6. Панарин И.Н. Информационная война, PR и мировая политика: учебное пособие для вузов. 3-е изд. испр. и доп. Москва : Горячая линия Телеком, 2018. 370 с.

7. Поздняков А.И. Основы теории национальной безопасности. Электронное научное издание *Альманах Пространство и Время.* 2013. Т. 2. Вып. 1. С. 17.

8. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика: навчальний посібник. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 88 с.

9. Alberts D.S. Defensive Information War: Problem Formation and Solution Approach. Washington : D.C. University Press, 1996.

10. Edelstein A. Total Propaganda. From Mass Culture to Popular Culture. Manchaster : Royal Press, 1997.

11. Libicki M. Information Dominance. *Strategic Forum*. 1997. № 132.

12. Shultz R. H. Future War in the information Age. New Chellenges for U.S. Security. London : London Print House, 1997.

СТАНОВЛЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ

FORMATION OF LABOR RELATIONS IN UKRAINE: GLOBALIZATION ASPECTS

УДК 351.83
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-26

Сокур Н.В.
к. політ. наук, доцент,
доцент кафедри гуманітарних
та соціально-політичних наук
Одеський регіональний інститут
державного управління
Національної академії Державного
управління при Президентові України
Петровський Я.Л.
слухач І курсу
факультету публічного управління
та адміністрування
Одеський регіональний інститут
державного управління
Національної академії Державного
управління при Президентові України

У статті проаналізовано становлення трудового законодавства сучасної України, досліджено наукові праці вітчизняних і закордонних учених, які займалися вивченням трудового договору. Висвітлено, як змінювалися підходи до захисту працівників у XX та XXI ст., визначено основні нормативно-правові акти, що регулюють трудову діяльність в Україні. Вивчено стан захищеності IT-спеціалістів із боку держави, їхні права та гарантії захисту, визначено причини відтоку працездатного населення України за кордон і запропоновано шлях виходу з економічної кризи. З'ясовано, що, перебуваючи на державній чи публічній службі, можна щодня зіштовхуватися з порушенням прав людини та громадянина. Фахівці, котрі безпосередньо виконують функції держави, розуміють, як діє та чи інша норма права на практиці, розуміють, які проблеми та які правові колізії виникають при застосуванні тієї чи іншої правової норми. Так, вивчаючи й аналізуючи трудове законодавство України, мимоволі доходиш висновку, що наймані та самозайняті працівники потребують більшого захисту своїх трудових прав із боку держави. Запорукою економічного зростання України має стати захист інтересів найманих працівників, а не лобіювання інтересів великого бізнесу та іноземних корпорацій. Відтік трудового населення України за кордон вже сьогодні став відчутним, що може привести до економічного занепаду. Саме тому важливо говорити про цю проблему з метою недопущення подальшого сповзання України в економічну прірву. Крім того, перейняття зарубіжного досвіду не завжди призводить до вирішення певної проблеми, оскільки в Україні досить розвинуте власне законодавство, але правова система України перебуває у постійному реформуванні, а запроваджені реформи потребують деякого часу, аби можна було побачити результат їх впровадження. Не дочекавшись певних результатів впроваджених змін, ми починаємо реформування з нового аркуша тієї чи іншої галузі права або певної соціальної, економічної та іншої сфери.

Ключові слова: *розвиток трудового права України, трудовий договір, самозайнятість населення, IT-технології, відтік працездатного населення, економічне зростання.*

The article analyzes the formation of labor legislation of modern Ukraine, investigates the scientific works of domestic and foreign scientists who have studied the employment contract. In addition, the article describes how the approaches to the protection of workers in the XX and XXI centuries changed, defines the main regulatory legal acts that regulate Ukraine, studies the state of IT specialists' rights protection by the state, identifies the reasons for the outflow of able-bodied population of Ukraine and proposes a way out of the economic crisis.

When you are in public or public service, you are confronted daily with human rights and citizens' violations and protection of human rights. Specialists who directly perform the functions of the state understand how a particular rule of law should be used. They also understand what problems and what legal conflicts arise when applying one or another legal rule. Thus, by studying and analyzing Ukraine's labor legislation, a conclusion appears: salaried and self-employed workers need greater protection of their labor rights by the state.

The key to Ukraine's economic growth should be protecting the interests of employees, not lobbying the interests of big business and foreign corporations. The outflow of the working population of Ukraine has already been felt today, which can lead to economic downturn. That is why it is important to talk about this problem in order to prevent Ukraine from slipping into the economic abyss.

In the years of independence, the professions of lawyers, economists and sales managers has become quite prestigious. However, this has led to the oversaturation of the labor market by such professionals which has also led to the workers' professions have lost their popularity due to low wages and poor social protection. Due to the delay in the adoption of the new Labor Code of Ukraine, we are losing our labor potential, so the Labor Code should be adopted as soon as possible and should first and foremost focus on protecting employed and self-employed workers. In addition, the adoption of foreign experience does not always lead to the solution of a certain problem, since Ukraine has well-developed legislation, but Ukraine's legal system is in constant reform, and the reforms that have been introduced will take some time to see the result of their implementation. Without waiting for some of the results of the changes introduced, we start reforming from a new page in a particular field of law, or a certain social, economic and other sphere. Therefore, we do not need to implement all know-hows taken from the experience of others, because without their analysis and forecasting, it is unknown how they will work in practice.

Key words: *development of labor law of Ukraine, employment contract, self-employment of the population, IT technologies, outflow of able-bodied population, economic growth.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Перебуваючи на державній чи публічній службі, можна щодня зіштовхуватися з порушенням прав людини та громадянина. Фахівці, котрі безпосередньо виконують функції держави, розуміють, як діє та чи інша норма права на практиці, розуміють, які проблеми та які правові колізії виникають при застосуванні тієї чи іншої правової норми. Так, вивчаючи й аналізуючи трудове законодавство України, мимоволі доходиш висновку, що наймані та самозайняті працівники потребують більшого захисту своїх трудових прав із боку держави.

Запорукою економічного зростання України має стати захист інтересів найманих працівників, а не лобіювання інтересів великого бізнесу та іноземних корпорацій. Відтік трудового населення України за кордон вже сьогодні став відчутним, що може привести до економічного занепаду. Саме тому важливо говорити про цю проблему з метою недопущення подальшого сповзання України в економічну прірву.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням, аналізом і проблематикою укладання трудового договору займалися К.П. Побєдоносцев, Х. Данкварт, Ф. Лотмар, О.С. Пашков, Є.Б. Хохлов, В.І. Миронов, І.С. Войтинський, котрі визначили природу трудового договору та можливість захистити працю найманого працівника шляхом надання гарантій оплати праці та його соціального захисту. Сучасні ж дослідники, зокрема О.В. Музиченко-Козловська та Л.П. Гук, займалися дослідженням зайнятості населення за сучасних умов ринкової економіки й економічного зростання за рахунок розвитку ІТ-технологій в Україні.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В Україні щодня з різних джерел інформації ми чуємо про реформи, про те, як буде чудово жити, коли запроваджені ноу-хау запрацюють. Ми постійно переймаємо зарубіжний досвід і намагаємося інтегрувати його в нашу правову систему. Так, уже майже десять років приймається новий Трудовий кодекс України, однак норми, які намагаються закріпити у ньому на законодавчому рівні, викликають занепокоєння, оскільки прості працівники можуть стати беззахисними у разі порушення їхніх прав, це стосується як оплати праці висококваліфікованих спеціалістів, зокрема в ІТ-сфері, так і порушення прав працівників, робота яких не потребує високої кваліфікації. За роки незалежності у нас стали престижними професії юристів, економістів і менеджерів із продажу товарів. Однак це призвело до перенасичення ринку праці такими фахівцями. Робітничі професії втратили свою популярність у зв'язку з низьким рівнем заробітної плати та мізерним соціальним захистом. Через зволікання у прийнятті нового Трудового кодексу України ми втрачаємо свій трудовий потенціал, тому його слід прийняти якнайшвидше і приділити увагу захисту найманих і самозайнятих працівників.

Крім того, перейняття зарубіжного досвіду не завжди призводить до вирішення певної проблеми, оскільки в Україні досить розвинуте власне законодавство, але правова система України перебуває у постійному реформуванні, а запроваджені реформи потребують деякого часу, аби можна було побачити результат їх впровадження. Не дочекавшись певних результатів впроваджених змін, ми починаємо реформування з нового аркуша тієї чи іншої галузі права або певної соціальної, економічної та іншої сфери. Тому не потрібно всі безпосередньо ноу-хау, взяті з досвіду інших країн, впроваджувати у нас, без їх аналізу та прогнозування.

Метою статті є висвітлення проблем привернення уваги законодавців для виходу України з економічної кризи та стабільного розвитку нашої держави шляхом проведення аналізу становлення трудового права в Україні, де показано, як розвивалася наука та трудове законодавство. Задля цього висвітлено основні проблеми, які існують сьогодні, та запропоновано шляхи їх вирішення, одним із етапів якого стане прийняття нормативно-правової бази, що дасть можливість зберегти наших громадян на теренах власної держави та створювати нові робочі місця. Крім того, у статті наведено приклад успішного економічного зростання США за рахунок наших ІТ-спеціалістів, показано, яким чином Польща вирішила проблему своєї трудової міграції.

Виклад основного матеріалу. Аби розібратися, яким чином відбувався розвиток і становлення трудового договору, необхідно згадати слова К.П. Побєдоносцева, котрий зазначив, що першим про договори про працю писав німецький вчений Х. Данкварт у двох журнальних статтях, опублікованих у 1874 та 1875 рр. [1]. У позитивному праві поняття «трудовий договір» не було, і вважалося, що юридичним фундаментом усіх договорів про працю були три основні типи договору, які прийшли у зміненому виді з римського права: особистий найм, підряд і доручення.

Хотілося б зазначити, що деякі вчені підтримали думку Ф. Лотмара, котрий проголосив необхідність «єдиного розуміння праці». Він всебічно обґрунтував поняття трудового договору. Вчений нарахував 18 видів договорів, що були різновидом єдиного договору про працю, докладно розглянув їх умови і передусім строк, форму, оплату та ін. Ф. Лотмар виділив два основні елементи трудового договору: обіцянку роботи та винагороду. Трудовий договір був визначений як двосторонній обов'язок, договір про виконання однією стороною роботи й іншою стороною – надання винагороди за неї. Сторонами договору визначалися «роботодавець» і «роботоотримувач».

Отже, однією з головних заслуг Ф. Лотмара було обґрунтування широкої концепції трудового договору, якою охоплювалися будь-які договори про працю, якщо інше прямо не було

передбачено правовими нормами. Іншими словами, ці договори про працю, що об'єднувалися загальними ознаками, виокремлювалися в особливу групу договорів, природа яких відрізнялася від класичних цивільно-правових договорів (договори підряду і доручення).

У період становлення трудового права основна увага в науці приділялася дослідженню трудового договору, що було цілком обґрунтовано. Тоді термін «договір» застосовувався у трудовому законодавстві в різних значеннях: трудовий договір, колективний договір, договір про повну індивідуальну матеріальну відповідальність, договір про колективну (бригадну, матеріальну відповідальність та ін.). Очевидне різноманіття видів договорів, угод зумовлює необхідність конструювання їхньої узагальненої (родової) категорії, вироблення галузевого родового поняття, що об'єднує усі види договорів і угод у трудовому праві. З цього питання у науці склалося дві позиції. Прихильники першої розглядають договори про працю (Ф. Лотмар), другої – трудові правочини (О.С. Пашков, Є.Б. Хохлов, В.І. Миронов та ін.).

У період становлення радянської України договірний характер залучення до праці вважався буржуазним пережитком. У законах про працю 1918 р. не визначалося поняття трудового договору. Замість нього законодавець встановив три форми застосування праці: організоване співробітництво; надання індивідуальних особистих послуг; виконання окремої, визначеної роботи, а тема договорів у трудовому праві не розвивалася, оскільки такої потреби не було.

Сьогодні договір у трудовому праві – це угода двох чи більше суб'єктів, спрямована на встановлення, зміну або припинення відносин, що становлять предмет трудового права. У цьому значенні договором буде регіональна, галузева, а також усі інші угоди, які оформлюють модифікацію трудового правовідношення, наприклад, у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці (про переведення, встановлення неповного робочого часу та ін.).

На початку XX ст. договір ще не був юридичним фактом – угодою про зміст правовідношення. Він був угодою про згоду виконувати роботу у конкретного роботодавця. Л.С. Таль писав: «Трудовий договір підкорює працівника владі господаря і нерідко обох конкурентів внутрішньому порядку господарського підприємства. Стосовно цього порядку угода має не конститутивний, а асентивний характер, тобто зводиться до простої згоди або підкорення» [2].

І після скасування трудової повинності договір у трудовому праві протягом тривалого часу не був договором у буквальному значенні. Передусім тому, що договір передбачає свободу, про яку не йшлося, тому що, будучи практично абсолютним роботодавцем, держава встановлювала свої правила регулювання трудових відносин. До того ж, зберігався обов'язок працювати. Відсутність приватної власності виключала підприємництво, тому трудовий договір був найбільш підходящою формою, що опосередкувала нормальні тоді трудові відносини. Мається на увазі, що «за відсутністю угоди під поняття трудового договору не підійдуть: а) відносини, які виникають із трудової повинності й виконання інших публічно-правових повинностей, військової чи судової та ін.».

Окремим позитивним моментом є те, що на початку 20-х р. XX ст. українські цивільно-правові угоди не були такими розвиненими, як сьогодні, але працівникам було набагато легше захистити свої права, оскільки трудові відносини були на дуже високому рівні розвитку, що виражалося як на законодавчому рівні, так і в галузі науки трудового права. І держава була єдиною в особі роботодавця, що полегшувало захист прав працюючих при розгляді правопорушень, пов'язаних захистом власних прав на підприємствах, установах та організаціях. Але неможливо не відзначити негативне ставлення влади Радянського Союзу до розвитку відносин, які регулюються цивільним правом.

У трудовому законодавстві 1922 р. вперше з'явилося легальне визначення трудового договору. Згідно із ч. 1 ст. 27 трудовий договір визначався як угода двох і більше осіб, за якою одна сторона (котра наймається) надає свою робочу силу іншій стороні (наймачу) за винагороду.

Виходячи з цього визначення, І.С. Войтинський обґрунтував ознаки трудового договору: несамостійний характер праці, що надається у розпорядження наймача; надання робочої сили, а не виконання певної роботи; оплату за працю, не меншу за встановлений мінімум; визначеність трудової функції із забезпеченням відповідних умов праці; умови договору не можуть погіршувати становище працівника порівняно з нормами КЗпП, колективного договору і правил внутрішнього трудового розпорядку; визначеність і закономірність (законність) умов трудового договору [3].

До середини 20-х р. XX ст. стало загальновизнаним твердження про те, що загальні засади зобов'язального права, розраховані на товарно-майновий оборот, не можуть застосовуватися до договорів у трудовому праві без деяких змін, оскільки «ми маємо

справу не з майном, а з особистістю людини, яка стоїть поза цивільним оборотом і повинна бути захищена у своїх невід'ємних правах» [4].

Підкреслимо, що наприкінці 20-х – на початку 30-х рр. XX ст. договірні засади були практично витіснені адміністративним регулюванням трудових відносин, тож науковий інтерес до теорії трудового договору суттєво знизився, а більшість публікацій до початку 50-х рр. мали переважно прикладний і коментаторський характер. Деякі дослідники взагалі пропонували усунути із законодавства поняття трудового договору, а вивчати і досліджувати договори у трудовому праві було недоцільним, оскільки перед тогочасними науковцями стояли інші цілі, які диктувалися з боку влади. З кінця 20-х до початку 50-х рр. XX ст. трудовий договір розглядався виключно як підстава виникнення трудових відносин, зміст яких усіляко визначався централізовано. Доктринально трудовий договір визначався як основна форма встановлення трудових правовідносин у державних підприємствах, установах, організаціях, як угода про роботу як працівника і службовця. З погляду правового змісту ці формулювання були неповними і не вказували на ознаки такого виду договору [5].

На початку 90-х рр. внаслідок економічних реформ трудовий договір стає більш вільним. На це насамперед вплинуло скасування обов'язку трудитися, яка випливала первісно із Закону України «Про зайнятість населення» у редакції від 18 квітня 2020 р., а потім легалізована у ст. 43 Конституції України як свобода праці [6; 7]. Крім того, розширення сфери децентралізованого, договірного регулювання, що стало певною мірою результатом впровадження приватної власності, відобразилося і на трудовому договорі. Обсяг імперативних норм, які виходили від держави, скоротився, деякі з них набули більш м'якої форми («не може перевищувати…», «не менш…», «за угодою сторін…» і т. ін.). Вирішення деяких питань майже цілком відійшло до децентралізованої сфери. Це неминуче потягло розширення частини договірних умов трудового договору. Поступово він трансформувався саме у договір із можливістю обговорення змісту, оскільки його укладають юридично вільні суб'єкти. За угодою сторін встановлюються найважливіші умови: трудова функція, місце роботи, умови праці й оплата та ін.

Таким чином, перехід до ринкової економіки слугував вивченню та дослідженню трудового договору у новому ракурсі, а з ним – і вивченню системи договорів у трудовому праві, оскільки вчені отримали змогу досліджувати будь-які відносини у трудовому праві без обмеження з боку державної влади.

У науці та практиці трудового права накопичений достатній матеріал для визначення договору і його видів. Договір у трудовому праві – це угода двох чи більше суб'єктів, спрямована на встановлення, зміну або припинення відносин, що становлять предмет трудового права. У цьому значенні договором буде регіональна, галузева, а також усі інші угоди, що оформлюють модифікацію трудового правовідношення, наприклад, у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці (про переведення, встановлення неповного робочого часу та ін.).

Як зазначає Н.Б. Болотіна, на основі трудового договору виникають трудові відносини, інакше кажучи, не буде трудового договору – не буде і трудового права. Організаційно-правовими формами найманої праці є трудовий договір і цивільно-правовий договір про працю. Між цими двома формами є істотні відмінності [8].

Оскільки трудовий договір є основним інститутом у системі трудового права, він розглядається також як підстава виникнення трудових правовідносин і водночас як форма залучення до праці. Трудовий договір широко використовується в усіх країнах із ринковою економікою для найму робочої сили [9].

Система договорів у трудовому праві розвивається разом із вивченням трудового договору, але трудовий договір входить до системи договорів у трудовому праві. Ці два терміни є нерозлучними, і вивчення одного явища неможливе без дослідження та вивчення іншого.

У науці виділяються договори про працю, які регулюються нормами трудового законодавства, і договори про працю, що регулюються нормами цивільного законодавства. До перших належать усі договори, які укладаються суб'єктами трудового права із приводу трудових відносин.

Дослідження теорії договорів у трудовому праві не може не відобразитися на його системі. Вже є достатня кількість норм, котрі можна об'єднати в інститут договорів у трудовому праві. У цей інститут можуть бути включені норми про поняття договорів у трудовому праві, їхню юридично значиму форму, види, умови дійсності, правові наслідки визнання недійсними їх окремих умов та ін. І багато в чому від представників науки трудового права, законодавця залежить їх оформлення у вигляді окремої глави (або глав нового Трудового кодексу України). Перед законодавцем стоїть завдання системно врегулювати окремі види договорів у трудовому праві: колективний договір, колективні угоди, інші види угод між сторонами соціального діалогу, трудовий договір та інші угоди між

працівником і роботодавцем, які є підставою виникнення, зміни та припинення індивідуальних і колективних трудових правовідносин.

Особливістю договорів у трудовому праві є те, що вони подекуди спрямовані на виникнення складних правовідносин, які опосередкують якщо не усю систему трудових відносин у галузі, регіоні, організації (колективні угоди, колективні договори), то значну частину таких відносин. Тобто договори у трудовому праві можна розглядати як складні й елементарні, що зачіпають тільки певну однорідну частину трудових відносин (зміну роду роботи, місця роботи, розміру заробітної плати, зони обслуговування, відшкодування шкоди і т. ін.).

Нові тенденції у правовому регулюванні праці доводять багатьох юристів до переконання, що неминучою є поява у сфері трудових відносин гібридних договорів, які регулюватимуться одночасно нормами трудового та інших галузей права (цивільного, адміністративного, сімейного). Висловлюється припущення, що різні норми та інститути трудового права матимуть різну сферу дії залежно від того, який тип договорів про працю вони регулюватимуть.

Потрібно підкреслити, що з погляду права немає різниці, чи працює особа за трудовим договором на державному підприємстві, в установі, у колективному господарстві, чи у фізичної особи. Всі наймані працівники мають однаковий правовий статус, і будь-який роботодавець зобов'язаний дотримуватися усіх правил і гарантій щодо них, передбачених трудовим законодавством.

Кожній людині гарантується право на працю ст. 43 Конституції України, тому кожна людина може вільно обирати вид діяльності та заключати той чи інший трудовий договір, що буде пов'язаний із роботою, яку людина або громадянин зможе виконувати завдяки своїм фізичним і розумовим здібностям [7].

У трудовому праві виділяють не тільки договори про працю, вони є тільки різновидом договорів у трудовому праві. Оскільки критерії класифікації договорів у трудовому праві дуже різні, і трудове право бере свої початки із науки цивільного права, ми бачимо певну схожість між трудовим і цивільно-правовим договорами.

Відносини у трудовому праві не однакові, і під час виконання трудової функції працівника виникають дуже різні відносини, які також потрібно регулювати різними договорами. Такі договори входять до сфери регулювання трудового права. Але на практиці види таких договорів досліджуються дуже мало, що негативно позначається на правах працюючих.

У трудовому та цивільному праві виділяється термін «договори про працю», під яким розуміються відносини із приводу виконання тієї чи іншої роботи, і залежно від того, яким правом вони регулюються, такими і будуть відносини: цивільно-правовими або трудовими.

Термін «договори про працю» визнаний на законодавчому рівні. У ст. 8-1 КЗпП говориться про міжнародні договори про працю, а у ст. 9 Кодексу законів про працю (КЗпП) міститься норма про недійсність умов договорів про працю, які погіршують становище працівників порівняно із законодавством України [10].

У трудовому праві також укладають колективні трудові договори й угоди. Вони, хоч і належать до трудових, більш складні, ніж звичайний трудовий договір, і регулюють відносини не одного конкретного працівника на підприємстві, а всіх працівників того чи іншого підприємства, галузі регіону, тому вони є окремим видом договорів у трудовому праві.

У науково-практичному коментарі до законодавства України про працю говориться про такі договори, як про повну індивідуальну матеріальну відповідальність, про повну колективну (бригадну) матеріальну відповідальність, угоди про встановлення випробувального строку, зміну істотних умов праці, про переведення на іншу тимчасову чи постійну роботу, про суміщення професій (посад), розширення зони обслуговування, збільшення обсягу виконуваної роботи, про заміщення тимчасово відсутнього працівника, про встановлення неповного робочого часу тощо, укладені між власником і працівником [11].

У трудовому праві зустрічається таке поняття, як «теорія договору», але воно розроблено у ракурсі трудового права ще дуже мало, тому що бере свій початок із цивільного права. С.М. Бервено писав про теорію договору у цивільному праві – про право як сукупність правових норм, розміщених у Цивільному Кодексі України, інших актах цивільного законодавства України, які встановлюють принципи договірних відносин; правила та порядок укладення договору; зміст договору, тобто права й обов'язки сторін; порядок виконання договірних зобов'язань; правові наслідки неналежного виконання (невиконання) договірних зобов'язань і способи захисту порушених прав сторін договору [12].

Можна зробити ще один поділ договорів у трудовому праві та виділити такі види, як складні й елементарні. Причому другий вид договору буде вважатися таким, якщо регулюватиме лише одне правовідношення: зміну роду роботи; місця роботи; розміру заробітної

плати; зони обслуговування; відшкодування шкоди та інші відносини із простим складом. До складних договорів будуть віднесені такі договори, які регулюватимуть усю систему трудових відносин у галузі, регіоні, організації (колективні угоди, колективні договори) [13].

Британські вчені П. Девіс і М. Фрідленд називають чотири головні типи договорів про працю.

Перший тип – це трудовий договір для найманих працівників традиційного типу. На такий договір повинні поширюватися виключно норми трудового права.

Другий тип договору – договір «осіб, подібних до працівників». Ці особи особисто виконують роботу для роботодавця і, хоча **є** юридично незалежними, перебувають від нього у сильній економічній залежності. На цей договір повинні поширюватися як трудове, так і цивільне право.

Третій тип договору – це договір, що укладається з контрагентами: дрібними бізнесменами, котрі мають власне підприємство. Ці бізнесмени перебувають від своїх контрагентів в економічній залежності, хоча й незначній. На такі договори повинні поширюватися як цивільне, так і незначною мірою трудове право.

Четвертий тип договору укладається юридичними та фізичними особами, які є абсолютно незалежними від своїх замовників, для котрих вони виконують у нерегулярному порядку підрядні роботи. На такі договори повинне поширюватися цивільне право, а трудове право – тільки в частині, що стосується захисту основоположних прав людини (заборони примусової праці, дискримінації і т. ін.).

Як зазначає О.В. Музиченко-Козловська, соціально-економічний розвиток нашої держави багато в чому залежить від розвитку та захищеності з боку законодавця ІТ-технологій, за якими майбутнє нашої крани [14].

Незважаючи на те, що на законодавчому рівні в Україні досить чітко та детально закріплені права й обов'язки сторін договору про працю, перехід України на початку 90-х р. XX ст. до розвинутої ринкової економіки не забезпечив належного соціального захисту та гарантій працівників, діяльність яких не прив'язана до певного робочого місця. За сучасних умов у сфері високих ІТ-технологій велика кількість громадян нашої держави виконують свою роботу, не виходячи з дому, або виконують її у зручному для них місці й у зручний час [15].

Зазначене не повною мірою укладається у розумінні роботодавця як належне виконання своїх трудових обов'язків найманим працівником і відповідно отримання гідної оплати своєї праці. Це пов'язано з тим, що у великої кількості роботодавців ще залишилося так зване радянське розуміння зайнятості свого працівника, тобто постійне знаходження на робочому місці у визначений час, часто і в неробочі та святкові дні (це притаманне приватному сектору економіки).

Що ж відбувається на практиці? Україна здебільшого є експортером сировини (зерна, металу та інших видів продукції), а не виробником готового товару, тобто в Україні відсутні умови, які б дозволяли виготовляти якісну продукцію та експортувати її за кордон. І це продукція не лише матеріального характеру, а й інтелектуального.

Хотілося б акцентувати увагу на сферах ІТ-технологій, оскільки велика кількість наших громадян, котрі отримали відповідну освіту в Україні, але не змогли зайняти себе у нашій державі, вирушили за кордон у пошуках кращих умов і гарантій праці. Тобто наші громадяни становлять велику кількість зайнятого населення інших держав, таких як США, де наші ІТ-спеціалісти працюють у «Кремнієвій долині» та розробляють програмне забезпечення для різних операційних систем, те саме стосується й інженерів, котрі можуть виконувати таку роботу, не перебуваючи на своєму робочому місці, й отримувати гідну винагороду за свою працю, бути соціально захищеними і не турбуватися про свій пенсійний і страховий стаж, а також не хвилюватися, що у разі хвороби роботодавець кине їх напризволяще.

На відміну від Сполучених Штатів Америки, Україна як держава не гарантує відповідного захисту своїх громадян. Ми готові купувати готовий дорогий продукт інтелектуальної праці, створений нашими громадянами за кордоном, незважаючи на те, що ми самі можемо його створити та продавати його, конкуруючи на світовому ринку з лідерами.

Так, в Україні навіть ті, хто виконує певну роботу у сфері ІТ-технологій, виконує її одноразово за певну винагороду на непостійній основі, що не гарантує відповідного матеріального та соціального захисту населення, незважаючи на той факт, що у нашій державі є можливість підготовки кадрів високого рівня. Відсутність запиту на професіоналів у галузях інженерії, машинобудування та навіть лікарів і вчителів уже призвела до втрати великого прошарку працездатного населення та відтоку його закордон.

Не дивно, що і на законодавчому рівні не закріплені гарантії соціального та трудового захисту самозайнятого населення, яке працює віддалено від свого робочого місця.

Тобто сьогодні, як не прикро це звучить, Україна перебуває на шляху втрати свого трудового потенціалу, з такою проблемою зіштовхнулася і Польща у 2004 р., коли відбувся її вступ до Європейського Союзу. Із відкриттям кордонів громадяни Польщі покинули межі своєї країни та виїхали до країн-членів ЄС, де оплата праці була більшою, ніж у їхній державі. Втрату працездатної частини населення Польщі було вирішено за рахунок заробітчан із України.

Таким чином, нині Україна стала експортером сировини та спеціалістів, яких ми ризикуємо втратити назавжди, до інших країн. У стратегії Національного розвитку України уже сьогодні має бути розроблено план, за допомогою якого ми зможемо вийти з економічної кризи та створити умови для конкурування на ринку зі світовими лідерами.

Висновки. Одним зі способів підняття економіки держави може бути розробка та створення технологій, що є вершиною економічного розвитку, тож у нас є всі шанси зайняти відповідну нішу на світовому ринку. Сьогодні це можливо зробити лише за сприяння та підтримки держави шляхом побудови відповідної законодавчої бази, за допомогою якої будуть створені та гарантовані високі заробітні плати ІТ-фахівцям, забезпечено їхній соціальний захист і гарантії високого рівня життя.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. III часть. Санкт-Петербург, 1896. С. 394.

2. Таль Л.С. Новый австрийский закон о найме торговых и других служащих. *Право*. 1910. № 16. С. 996–1006.

3. Войтинский И.С. Трудовой договор по Кодексу законов о труде. *Вопросы труда*. 1923. № 9. С. 27–44.

4. Таль Л.С. Договор о труде как родовое понятие. *Право*. 1908. № 28. С. 1488–1495.

5. Троицкий И. КЗоТ реконструктивного периода. *Вопросы труда*. 1931. № 5. С. 6–7.

6. Про зайнятість населення : Закон України від 05 липня 2012 р. № 5067-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17.

7. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

8. Болотіна Н.Б. Трудове право України : підручник. Київ : Вікар, 2003. 725 с.

9. Пилипенко П.Д. Трудове право України: Академічний курс : підручник. Київ : Ін Юре, 2004. С. 153–159.

10. Кодекс законів про працю. Затверджено Законом № 322-VIII від 10 грудня 1971 р. Редакція від 02 квітня 2020 р., підстава 540-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08.

11. Ротань В.Г., Зуб І.В., Сонін О.Є. Науково-практичний коментар законодавства України про працю. Київ : Атіка, 2008. С. 65.

12. Бервено С.М. Проблеми договірного права України : монографія. Київ, 2006. С. 107.

13. Чанишева Г.І., Римар Б.А. Види трудового договору за законодавством України : монографія. Одеса, 2011. С. 67.

14. Музиченко-Козловська О.В., Симак А.В., Франів І.А. Соціально-економічний розвиток регіону : підручник / за ред. О.В. Музиченко-Козловської. Львів : Новий світ-2000, 2019. 192 с.

15. Гук Л.П. ІТ-зайнятість як інноваційний сегмент ринку праці. *Економіка і прогнозування.* 2013. № 2. С. 140–150 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econprog_2013_2_13.

ЗАГРОЗИ ТРАНСПОРТНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ ЗА УМОВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

THREATS TO THE TRANSPORT SECURITY OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT

УДК 330.41:351.81
DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-27

Фердман Г.П.
к. наук з держ. упр.,
старший науковий співробітник,
заступник начальника з наукової роботи
Науково-дослідний центр
Збройних Сил України
«Державний океанаріум»
Інституту Військово-Морських Сил
Національного університету
«Одеська морська академія»

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується зростаючою роллю транспортної сфери. Вона є його системоутворюючим чинником та активно впливає на стан економічної, політичної, оборонної та інших складових частин безпеки України. Від забезпечення транспортної безпеки залежить національна безпека України, яка зростає в ході технічного прогресу.

Питанням забезпечення транспортної безпеки в Україні поки що приділяється недостатньо уваги. Зокрема, поки що не прийняті основні нормативні документи в цій сфері: стратегія та концепція транспортної безпеки, закон про транспортну безпеку, а заходи, що вживаються, зазвичай відрізняються невисокою ефективністю. Водночас забезпечення належного рівня транспортної безпеки є одним з основних завдань сучасної держави. Це підтверджується увагою, яка приділяється сьогодні у розвинених країнах світу питанням безпеки, зокрема транспортної, а також зумовлено величезним значенням транспорту для будь-якої сучасної країни.

Визначено фактори забезпечення транспортної безпеки, основні загрози на транспорті. Коротко розглянуто склад транспортного комплексу держави й орієнтовний перелік об'єктів транспорту, що підлягають охороні.

Наведено основні причини низького рівня транспортної безпеки в Україні та спектр загроз транспортній безпеці.

Транспортна безпека насамперед проявляється у задоволенні транспортних потреб держави, її економіки, оборонного комплексу для стійкого та гармонійного розвитку суспільства, захисту його національних інтересів.

Нинішня система державного управління безпекою на транспорті потребує вдосконалення. Відсутній єдиний орган управління транспортною безпекою держави, саме тому відсутня єдина загальна координація дій суб'єктів забезпечення транспортної безпеки України. Необхідне вдосконалення взаємодії всіх органів виконавчої влади та відповідних силових структур, які відповідають і беруть участь у забезпеченні транспортної безпеки. Відповідно до завдань і функціональних обов'язків правоохоронних органів, спецслужб і контролюючих служб повинні бути більш чітко визначені на законодавчому рівні їх роль, місце та відповідальність як учасників процесу забезпечення транспортної безпеки.

Ключові слова: *транспорт, європейська інтеграція, захищеність, загрози, транспортна безпека, національна безпека.*

The current stage of development of Ukrainian society is characterized by the growing role of the transport sector. It is its system-forming factor and actively influences the state of economic, political, defense and other components of Ukraine's security. The national security of Ukraine, which is growing in the course of technical progress, significantly depends on ensuring transport safety.

Insufficient attention is paid to the issue of ensuring transport safety in Ukraine so far. In particular, the main normative documents in this area have not been adopted yet: the strategy and concept of transport safety, the law on transport safety. And the measures taken, as a rule, differ in low efficiency. However, ensuring an adequate level of transport safety is one of the main tasks of the modern state. This is confirmed by the attention paid today in the developed world to security issues, including transport, as well as due to the great importance of transport for any modern country.

Factors for ensuring transport safety, the main threats to transport have been identified. The composition of the transport complex of the state and the approximate list of transport objects which are subject to protection are briefly considered.

The main reasons for the low level of transport safety in Ukraine and the range of threats to transport safety are presented.

Transport security is primarily manifested in meeting the transport needs of the state, its economy, defense complex for sustainable and harmonious development of society, protection of its national interests.

The current system of public transport safety management needs to be improved. There is no single body for managing the transport safety of the state, which is why there is no single general coordination of actions of the subjects of transport safety of Ukraine. It is necessary to improve the interaction of all executive bodies and relevant law enforcement agencies that are responsible for and involved in ensuring transport safety. In accordance with the tasks and functional responsibilities, law enforcement agencies, special services and control services should be more clearly defined at the legislative level their role, place and responsibility as participants in the process of ensuring transport safety.

Key words: *transport, European integration, security, threats, transport security, national security.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. За умов глобалізації процесів світового розвитку, міжнародних політичних та економічних відносин, які формують нові загрози та ризики для розвитку особистості, суспільства та держави, Україна як гарант добробуту національного розвитку нині переходить до нової державної політики у сфері національної транспортної безпеки. Реалізація визначеної державної системи правових, економічних, організаційних та інших заходів у сфері транспортного комплексу є однією з обов'язкових умов забезпечення національних інтересів і національної безпеки.

Черговий етап науково-технічного прогресу, яким переймається світ, технологічна революція, інновації показують усі сторони суспільного розвитку. Змінюється спосіб мислення мільйонів людей. Процеси глобалізації торкаються дедалі більшої кількості сфер людської діяльності. Все це значним чином впливає на зміст державної політики у сфері забезпечення транспортної безпеки, програми її реалізації, на формування та приведення в дію механізмів її виконання.

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується зростанням ролі транспортної сфери. Вона є його системоутворюючим чинником та активно впливає на стан економічної, політичної, оборонної та інших складових частин безпеки України. Від забезпечення транспортної безпеки суттєвим чином залежить національна безпека України, яка зростає в ході технічного прогресу. Безпека транспортного процесу сьогодні доповнюється вимогою забезпечення антитерористичної безпеки на транспорті.

Питанням забезпечення транспортної безпеки в Україні поки що приділяється недостатньо уваги. Зокрема, поки що не прийняті основні нормативні документи в цій сфері: стратегія та концепція транспортної безпеки, закон про транспортну безпеку. Заходи, які вживаються, зазвичай відрізняються невисокою ефективністю. Водночас забезпечення належного рівня транспортної безпеки є одним з основних завдань сучасної держави. Це підтверджується увагою, що приділяється сьогодні у розвинених країнах світу питанням безпеки, зокрема транспортної, а також зумовлено величезним значенням транспорту для будь-якої сучасної країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, які стосуються транспортної безпеки, обліку на транспорті пріоритетних інтересів забезпечення національної безпеки, транспортної стратегії в морському, повітряному та наземному просторі, розглядалися у роботах М.К. Бандмана, А.В. Володіна, С.С. Гончаренко, К.Є. Каратаєвої, А.В. Ковтунова, В.А. Корзуна, А.Ф. Котляренко, П.В. Куренкова, В.А. Ламіна, Р.Г. Леонтьєва, А.Г. Мартинова, В.Ю. Малова, О.В. Соколової, В.А. Хмеля.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Хоча окремі питання, яким присвячено нашу роботу, розглянуті у працях вищезазначених та інших авторів, окремі аспекти цієї сфери потребують подальшого обговорення та вдосконалення.

Саме тому **мета статті** полягає у короткому розгляді факторів забезпечення транспортної безпеки, основних загроз на транспорті, основного спектру загроз транспортній безпеці, основних причин низького рівня транспортної безпеки в Україні. Доведено, що державне управління безпекою на транспорті потребує вдосконалення, і з урахуванням вищезазначеного зроблено відповідні висновки.

Виклад основного матеріалу. Надійне забезпечення транспортної безпеки стало сьогодні для багатьох країн світу, в тому числі і для України, одним із найактуальніших завдань, що зумовлено низкою факторів:

– безпрецедентною ескалацією тероризму і диверсій на транспорті, застосуванням із боку структур внутрішньодержавного і міжнародного тероризму нових, особливо небезпечних способів здійснення диверсійних актів (масовим використанням терористів-смертників і транспортних засобів як знарядь диверсії);

– активізацією національних і транснаціональних форм організованої злочинності, що спеціалізуються на незаконних зовнішньоекономічних операціях, контрабанді, нелегальній міграції та використовують транспортні артерії у своїх злочинних цілях;

– тісним переплетенням тероризму з міжнародним наркобізнесом – головним його фінансовим джерелом. Діяльність щодо підвищення рівня транспортної безпеки акумулює в собі не тільки протидію незаконному обігу наркотиків, а й припинення контрабанди зброї, боєприпасів, вибухових речовин, засобів здійснення диверсійних актів;

– безперервним зростанням інших форм неправомірного втручання у функціонування транспортного комплексу (блокування транспортних шляхів, транспортних засобів, розкрадання і хуліганства на транспорті тощо), що призводить до аварій і дестабілізації його роботи.

Зростання на транспорті числа аварій та інших надзвичайних ситуацій зумовлене не тільки порушенням правил експлуатації технічних систем, але і фізичним станом самих цих систем, високим ступенем зносу та їхньою технічною недосконалістю.

Щоб мати уявлення про ймовірні масштаби, загрози транспортній безпеці України, коротко розглянемо склад транспортного комплексу держави й основні загрози на транспорті.

Транспортний комплекс включає в себе транспортну інфраструктуру в повному обсязі: всі види транспортних засобів, включаючи підземний, а також трубопроводи, всі види доріг і шляхів, мости та тунелі, контактні лінії, всі види станцій і вокзалів, стоянки автотранспортних засобів, суден, всі види морських і річкових портів і портових засобів, гідротехнічні споруди, аеродроми, аеропорти, об’єкти системи зв’язку, навігації та управління рухом тран-

Рис. 1. Основні загрози на транспорті

спортних засобів, а також всі інші об'єкти, які забезпечують функціонування транспортного комплексу: будови, пристрої й устаткування.

Основні загрози на транспорті наведені на рис. 1.

Масштабний спектр різних причин природного, технічного і соціального характеру зумовлює наявність широкого діапазону внутрішніх і зовнішніх загроз, які ослаблюють транспортну безпеку країни.

Серйозні прорахунки, допущені на етапі проведення економічних реформ, послаблення системи державного регулювання і контролю, проникнення кримінальних структур до сфери управління бізнесом сприяють формуванню спектру загроз транспортній безпеці в економічній сфері. До них належать:

– недостатня ефективність системи державного регулювання відносин у сфері транспорту, наявність структурних диспропорцій, перешкод встановленню ринкових відносин;

– проблеми ресурсної, фінансової та технологічної залежності національного транспорту від інших країн, відставання України від провідних країн за рівнем інформатизації сфери транспорту;

– недостатнє фінансування заходів щодо забезпечення транспортної безпеки України;

– зниження рівня підготовки висококваліфікованих наукових та інженерно-технічних кадрів, нестача кваліфікованих фахівців у галузі забезпечення безпеки транспорту та ін.

За діапазоном і рівнем можливих загроз транспортна інфраструктура належить до числа найбільш критичних з об'єктів, що зумовлено:

– зростанням транспортних перевезень небезпечних вантажів (нафти, хімічно небезпечних речовин, радіаційних матеріалів, відходів атомної промисловості до місця поховання);

– високим ступенем зношеності й аварійності об'єктів транспортного комплексу;

– зростанням інтенсивності руху транспорту в міру розвитку економіки країни, налагодження роботи міжнародних транспортних коридорів;

– зростанням дорожньо-транспортної аварійності, що є однією з найсерйозніших соціально-економічних проблем;

– фактом вдосконалення методів і способів протиправної діяльності злочинних формувань, насамперед терористичних організацій, щодо транспортного комплексу, посиленням небезпечної тенденції до об'єднання і координації їхньої діяльності на внутрішньодержавному і на міждержавному рівнях.

З урахуванням багаторівневого визначення національної безпеки держави транспортну безпеку України необхідно розглядати не в аспекті захищеності транспорту (галузевий підхід), а з позиції геополітичного підходу забезпечення державних інтересів. Відповідно, ***транспортна безпека*** – це стан

захищеності об'єктів транспортної інфраструктури, що дозволяє забезпечувати національну безпеку і національні інтереси в галузі транспортної діяльності та її стійкості, здатність запобігати нанесенню шкоди здоров'ю і життю людей, збитку майну та навколишньому середовищу, мінімізувати загальнонаціональний економічний збиток при транспортній діяльності [1, с. 17].

Транспортна безпека спрямована на досягнення:

– безпеки для життя, здоров'я пасажирів під час здійснення перевезення, а також посадки, висадки й очікування транспортного засобу, пристосованого для перевезення людей;

– безпеки перевезення вантажів і багажу, включаючи обмеження на переміщення небезпечних і негабаритних вантажів, спеціалізацію транспортних засобів для переміщення таких вантажів, розробку окремих маршрутів і встановлення обмежень за графіком використання магістралей загального призначення;

– безпеки експлуатації та функціонування транспортних об'єктів і засобів, регламентуючи вимоги до їх стану та проведення комплексу робіт із ремонту й обслуговування, унеможливлюючи доступ до небезпечних об'єктів (небезпечних через особливості свого функціонування для оточення, а також порушення нормальних умов функціонування яких може спричинити аварії або техногенні катастрофи);

– охорони громадського порядку на транспорті – сукупності установлених і взятих під охорону державою (в особі уповноважених державних органів, посадових осіб) правил поведінки у громадських місцях, на транспорті з метою реалізації прав громадян, іноземців, осіб без громадянства на безпечне переміщення, внаслідок якого задовольняються їхні відповідні інтереси, а також потреби державного розвитку;

– безпечного стану дорожніх умов шляхом розробки та впровадження організаційних, інженерно-технічних заходів, спрямованих на забезпечення збереження життя і майна учасників дорожнього руху, приведення у належний стан доріг, вулиць і залізничних переїздів, усунення причин виникнення місць концентрації ДТП, удосконалення організації руху транспорту тощо [2, с. 38].

Транспортна безпека насамперед проявляється у задоволенні транспортних потреб держави, її економіки, оборонного комплексу для стійкого та гармонійного розвитку суспільства, захисту його національних інтересів.

Системний характер поняття транспортної безпеки визначає необхідність комплексного, системного вирішення проблем у цій сфері.

Серед основних причин низького рівня транспортної безпеки в Україні можливо виділити:

– відсутність єдиної політики забезпечення транспортної безпеки в державі;

– недосконалість вітчизняного законодавства у сфері транспортної безпеки та відсутність основних нормативних документів для регулювання суспільних відносин у цій сфері: закону, концепції, стратегії та програми;

– неузгодженість і несистемний характер заходів і зусиль органів державної влади з підвищення рівня транспортної безпеки;

– низький рівень правосвідомості та дисципліни працівників і користувачів сфери транспорту;

– незадовільний технічний стан транспортних засобів, транспортних комунікацій та об'єктів, великий обсяг застарілих транспортних засобів і споруд в експлуатації на території України;

– вибухоподібне зростання кількості автотранспорту в країні на фоні відставання розвитку дорожньої інфраструктури;

– незадовільне фінансування заходів із підвищення рівня транспортної безпеки;

– низький рівень підготовки осіб, які впливають на стан транспортної безпеки, зокрема державних службовців у цій сфері, водіїв транспортних засобів та інших працівників транспортної сфери тощо [3, с. 89–90].

Аналіз системи й компетенції суб'єктів управління транспортним комплексом України засвідчує, що нинішня система державного управління безпекою на транспорті потребує вдосконалення. Відсутній єдиний орган управління транспортною безпекою держави, саме тому відсутня єдина загальна координація дій суб'єктів забезпечення транспортної безпеки України. Необхідне вдосконалення взаємодії всіх органів виконавчої влади та силових структур, які відповідають і беруть участь у забезпеченні транспортної безпеки. Згідно із завданнями та функціональними обов'язками правоохоронних органів, спецслужб і контролюючих служб повинні бути більш чітко визначені на законодавчому рівні їх роль, місце та відповідальність як учасників процесу забезпечення транспортної безпеки.

Таким чином, з урахуванням вищезазначеного можливо зробити такі основні **висновки:**

1. Транспортна безпека має велике значення для національної безпеки держави та всіх сторін життєдіяльності українського суспільства, особливо за сучасних умов глобалізації, економічної нестабільності держави та світової фінансової системи, глобальної економічної постпандемічної кризи.

2. Від стану та якості безпечної роботи транспортної системи України залежать не тільки перспективи подальшого соціально-економічного розвитку, але й можливості держави ефективно виконувати такі важливі функції, як захист національного суверенітету та безпеки держави, забезпечення потреб громадян у перевезеннях, створення умов для розвитку соціально-економічних умов регіонів України.

3. Транспортна безпека є не лише засобом регулювання транспортного процесу, а й передусім інструментом забезпечення інтересів держави, а її системний характер визначає необхідність комплексного, системного вирішення проблем, наявних у цій сфері.

4. Нинішня система державного управління безпекою на транспорті потребує вдосконалення, забезпечення її належного рівня є одним із основних завдань сучасної держави, що підтверджується увагою, яка приділяється сьогодні у розвинених країнах світу питанням транспортної безпеки.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі вважаємо розгляд загроз транспортній безпеці України на різних видах транспорту із зазначенням ролі державного управління в цьому процесі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Забезпечення безпеки на транспорті, дорожньому господарстві та об'єктах поштового зв'язку. URL: http://mtu.gov.ua/reforms/wp-content/uploads/Zabezpechennya-bezpeki-na-transporti.pdf (дата звернення: 17.05.20).

2. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків : Національний ун-т внутр. справ, 2004.

3. Сапронов О. Основні напрями забезпечення транспортної безпеки України. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. Вип. 4. С. 87–95. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-4-14.pdf (дата звернення 17.05.20).

РЕЦЕНЗІЇ

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ ЗУБЧИКА ОЛЕГА АНАТОЛІЙОВИЧА «ФОРМУВАННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ В ПЕРСПЕКТИВІ ПОЛІТИЧНОГО ЧАСУ (ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ)»[1]

DOI https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-17-28

Мищак І.М.
д. іст. наук, професор,
завідувач науково-організаційного відділу
Інститут законодавства Верховної Ради України

Монографія доцента кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка Зубчика Олега Анатолійовича «Формування конкурентоспроможності держави в перспективі політичного часу (державно-управлінські аспекти)» є першим комплексним науковим дослідженням конкурентоспроможності держави в перспективі політичного часу у вітчизняній політичній науці, де конкурентоспроможність держави досліджується як аналітичний та політичний інструмент з урахуванням проблеми політичного часу.

Обрана автором проблема наукового дослідження є, без сумніву, актуальною, оскільки сучасна ситуація в Україні характеризується складністю та суперечливістю політичних процесів, що неминуче відображаються на результатах управлінських та економічних відносин, на добробуті українського народу, на рейтингах України в дослідженнях ефективності державного управління та суспільного розвитку.

Як наукову новизну варто відзначити комплексне узагальнене дослідження політичної та державно-управлінської складової частини формування конкурентоспроможності сучасної України, що актуально в умовах євроінтеграційних процесів України та впливу на українську державу процесів глобалізації.

Політичне визначення конкурентоспроможності дає Лісабонська стратегія, яка фіксує мету Європейського Союзу стати найбільш конкурентоспроможною та наукоємною економікою у світі, здатною до сталого економічного зростання. Автор зазначає, що без розвитку адміністративно-управлінських можливостей Української держави неможливе ефективне її реформування. Значною мірою досліджувана тема актуалізується ще й тим, що у великій кількості вітчизняних профільних досліджень розгляд конкурентоспроможності держави здійснюється крізь призму економіки, але поза увагою залишаються політичні та державно-управлінські аспекти.

Питання, які пов'язані з визначенням сутності конкурентоспроможності, політичної складової частини її забезпечення, є предметом гострих дискусій. Разом із тим у вітчизняній політичній науці відчувається дефіцит наукових досліджень, в яких предметом комплексного аналізу розглядалася конкурентоспроможність держави Україна в перспективі політичного часу.

Монографія складається зі вступу, чотирьох розділів, післямови та списку літератури. Читаючи текст, вже з викладеного в першому розділі матеріалу стає зрозумілим: авторський підхід до питання глибокий та ґрунтовний. Автор сформулював мету, визначив завдання, підібрав ефективні інструменти дослідження. У тексті дослідження представлено аналіз змісту понять «конкуренція», «конкурентоспроможність», «конкурентоспроможність держави», «державне управління конкурентоспроможністю», «формування конкурентоспроможності держави в перспективі політичного часу», запропоновано власну інтерпретацію визначення поняття «конкурен-

[1] Зубчик О.А. Формування конкурентоспроможності держави у перспективі політичного часу (державно-управлінські аспекти) : монографія. Київ : ТОВ «Поліграф плюс», 2019. 408 с.

тоспроможність держави» та обґрунтовано, що ключове значення для формування конкурентоспроможності держави в перспективі політичного часу має процес створення, розвитку й утримання конкурентних переваг саме як сукупності політичних, державно-управлінських, економічних, соціальних, культурних чинників.

Автором доведено, що особливостями посилення та послаблення конкурентоспроможності держави в умовах політичних змін є політична конкуренція, узагальнено положення про формування конкурентоспроможності України в сучасних умовах політичних змін, яке відбувається стихійно, доведено, що відсутні чіткі цілі державної національної та галузевих політик формування конкурентоспроможності, відсутня політична консолідація в середовищі парламентських політичних партій стосовно пріоритетності завдань та інструментів забезпечення конкурентоспроможності.

Варто відзначити, що авторське бачення способів удосконалення формування конкурентоспроможності держави в перспективі політичного часу суттєво відрізняє її від робіт, присвячених проблемам з'ясування сутності економічних аспектів конкурентоспроможності держави та чинникам, які впливають на її забезпечення. Зокрема, автор дає чіткі рекомендації, як мінімізувати негативні наслідки та зробити максимально корисними позитивні, враховуючи політичну та державно-управлінську складові частини цієї проблеми.

Загалом, після прочитання тексту можна зробити висновки, що час від часу автор робить певні відступи від основної лінії теми параграфів, але, разом із тим це лише підтверджує його бачення потреби не оминути надалі суміжні проблеми, які обов'язково мають бути досліджені комплексно.

Розглянувши моделі дослідження конкурентоспроможності держави, автор визначив, що вони містять як суб'єктивні, так і об'єктивні складові частини. Щоб визначити конкурентоспроможність держави, слід врахувати низку таких факторів, як концептуальні національний та регіональний аспекти, політична стабільність, чинники трансформації суспільства, внутрішній економічний потенціал, зовнішньоекономічні зв'язки, державне регулювання (ступінь втручання в економіку держави), кредитно-фінансова система, інфраструктура, система менеджменту, науково-технічний потенціал, людський капітал, трудові ресурси та адміністративна ефективність. У цьому зв'язку автор наголосив, що слід застосувати такий метод, як факторний аналіз, який він детально розкрив, судячи з викладеного в монографії матеріалу.

На особливу увагу заслуговує обґрунтування положення про об'єктивну необхідність прискорення інтеграції України у світове співтовариство як провідний політичний фактор підвищення її конкурентоспроможності. Водночас є низка питань, пов'язаних з інтеграцією щодо конкурентоспроможності окремих галузей виробництва.

У монографії розвинута аргументація переваг та визначено недоліки вступу України до Світової організації торгівлі як політичного інструменту. Проте в цьому параграфі не вказано, як саме можна їм протидіяти найефективніше. Також, на нашу думку, поза належною увагою в монографії залишилися питання ролі розвитку комунікативних аспектів політичного та державного управління. Зрештою, ці питання не є основними, тому наведені зауваження не применшують ролі проведеного дослідження й можливості рекомендувати монографію Зубчика О. А. «Формування конкурентоспроможності держави в перспективі політичного часу (державно-управлінські аспекти)» до прочитання науковій спільноті та усім, хто цікавиться проблемами формування конкурентоспроможності держави.

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

НОТАТКИ

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 17

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • С. Калабухова

Формат 60х84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 16,94. Ум.-друк. арк. 18,13.
Підписано до друку 30.06.2020. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (048) 709 38 69, +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.