ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 23

**Видавничий дім
«Гельветика»
2021**

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

Дьякон Антоніна – Dr.oec., професор

Живитере Марга – Dr.oec., 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

Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук державного управління, 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 28.06.2021 року)**

**Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою
програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.**

***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», 2021

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Чубінська Н.Б.
ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОЇ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ» 7

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Барзилович А.Д.
СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ВИКЛИКИ COVID-19 ДЛЯ УКРАЇНИ 11

Гришко А.С., Цимбаленко Я.Ю.
СВІТОВИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ ПОДАННЯ ПЕТИЦІЙ ЯК ФОРМА ПАРТИСИПАТИВНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВОЮ 16

Кирилюк О.В.
РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ Й ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА 22

Король В.М.
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ 27

Корольчук О.Л.
ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕЗИЛЬЄНТНОСТІ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ 35

Корчак І.М.
КЛЮЧОВІ ПРИНЦИПИ, ПІДХОДИ ТА ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКОСТІ 42

Макаренко М.В.
УПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ *eHealth* ЯК ОДНОГО З ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ 47

Міненко С.В., Савченко В.М., Савченко Л.Г.
МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПОЛІПШЕННЯ ГАЛУЗІ РОСЛИННИЦТВА ЗАКРИТОГО ҐРУНТУ У СВІТЛІ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ 51

Ніколіна І.І., Гулівата І.О.
АНАЛІЗ УПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВОГО УРЯДУВАННЯ НА СУБРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ 56

Чернецький С.С.
РЕАЛІЗАЦІЯ СТАЛОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 60

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Петринська В.В.
HR-БРЕНДИНГ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ 65

СЕКЦІЯ 4
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Кравченко О.І.
РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ІЗ ЗАКЛАДОМ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПРИКЛАДІ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ 70

Літвак А.І.
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕРЕРВНОГО ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ЛІКАРІВ 75

СЕКЦІЯ 5
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Дубчак Л.М., Гулак О.В.
СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ЯК ДЕРЖАВНОГО ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ.....80

Кулешов О.П., Пташка С.Д.
ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВИХ ЗАВДАНЬ ВІЙСЬКОВИМИ НАРЯДАМИ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ.....86

Мартьянова Р.А., Балуєва О.В.
МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ОДНА З ФОРМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ.....90

Потеряйко С.П.
ЄДИНА ДЕРЖАВНА СИСТЕМА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА СФЕРИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....96

СЕКЦІЯ 6
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Шестаковська Т.Л.
ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЕЛЕКТРОННОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....102

Саламатов В.О., Масляк М.І.
СТРАТЕГІЧНА КАРТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЕЛЕМЕНТІВ МЕХАНІЗМУ ІННОВАЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....107

Кононенко І.А.
СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ.....112

Ганущин С.Н
ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРЕПОНИ.....117

Пивоваров К.В., Дацій О.І., Дакал А.В., Сервецький І.В.
МЕХАНІЗМИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ ...121

Семенець-Орлова І.А., Колісніченко Р.М., Швець К.П.
ГУМАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ).....127

Сергієнко Л.В.
СОЦІАЛЬНІ ТА ГУМАНІТАРНІ НАСЛІДКИ УРБАНІЗАЦІЇ ЯК ЗАГРОЗИ БЕЗПЕЦІ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ.....132

Маргасова В.Г., Руденко О.М., Вітер Д.В.
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ КОНКУРЕНЦІЇ ТА КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ 140

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....147

CONTENTS

SECTION 1
THE THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Chubinska N.B.
CHARACTERISTIC OF THE CONTEMPORARY ESSENCE OF THE CONCEPT "PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF EDUCATION"..... 7

SECTION 2
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Barzylovych A.D.
HEALTHCARE SYSTEM: THE CHALLENGES OF COVID-19 FOR UKRAINE..... 11

Hryshko A.S., Tsymbalenko Ya.Yu.
ELECTRONIC PETITION SYSTEMS FUNCTIONING AS A FORM OF PARTICIPATIVE ORIENTATION OF CITIZENS IN GOVERNANCE..... 16

Kyryliuk O.V.
THE ROLE OF PARLIAMENTARY COMMITTEES IN THE PROCESS OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE FIELD OF NATURE MANAGEMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION..... 22

Korol V.M.
THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF STATE INTERNAL AUDIT..... 27

Korolchuk O.L.
RESILIENCE CHARACTERISTICS OF HEALTHCARE SYSTEM: INTERNATIONAL EXPERIENCE FOR UKRAINE..... 35

Korchak I.M.
THE KEY PRINCIPLES, APPROACHES AND FORMS OF INTERACTION BETWEEN AUTHORITIES AND THE PUBLIC..... 42

Makarenko M.V.
IMPLEMENTATION OF THE *eHealth* SYSTEM AS ONE OF THE PRIORITY DIRECTIONS OF TRANSFORMATION OF THE HEALTHCARE SPHERE IN UKRAINE..... 47

Minenko S.V., Savchenko V.M., Savchenko L.H.
MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY TO IMPROVE THE INDUSTRY OF INDOOR CROP PRODUCTION IN THE LIGHT OF CURRENT TRENDS IN FOOD SECURITY OF UKRAINE..... 51

Nikolina I.I., Hulivata I.O.
THE ANALYSIS OF DIGITAL GOVERNANCE IMPLEMENTATION AT THE SUBREGIONAL LEVEL..... 56

Chernetskyi S.S.
IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEMOCRATIC E-GOVERNANCE IN UKRAINE..... 60

SECTION 3
PUBLIC SERVICE

Petrynska V.V.
HR-BRANDING OF A GOVERNMENT BODY AS AN EFFECTIVE TOOL OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN CIVIL SERVICE..... 65

SECTION 4
LOCAL SELF-GOVERNMENT

Kravchenko O.I.
DEVELOPMENT OF INTERACTION OF THE TERRITORIAL COMMUNITY WITH THE UNIVERSITY IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION IN THE LUHANSK REGION..... 70

Litvak A.I.
NORMATIVELY-LEGAL PROVIDING OF CONTINUOUS PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF DOCTORS.....75

SECTION 5
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER

Dubchak L.M., Hulak O.V.
ESTABLISHMENT OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION AS A STATE LAW ENFORCEMENT AUTHORITY OF UKRAINE AND THE PROBLEMS OF ITS PROFESSIONALIZATION.....80

Kuleshov O.P., Ptashka S.D.
PECULIARITIES OF PERFORMANCE OF SERVICE AND COMBAT TASKS OF MILITARY ORDERS OF PUBLIC ORDER PROTECTION WITH OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE ON RAILWAY.....86

Martianova R.A., Baluieva O.V.
MIGRATION POLICY AS ONE OF THE FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF COMBATING ILLEGAL MIGRATION.....90

Poteriaiko S.P.
THE UNIFIED NATIONAL CIVIL PROTECTION SYSTEM AS AN INTEGRAL PART OF UKRAINE'S STATE SECURITY.....96

SECTION 6
TOPICAL ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Shestakovska T.L.
ELECTRONIC SUPPLY TOOLS IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT.....102

Salamatov V., Masliak M.
STRATEGY MAP OF IMPLEMENTATION OF THE ELEMENTS OF INNOVATION TRANSFORMATION MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT.....107

Kononenko I.A.
ESSENTIAL CHARACTERISTICS OF ECOLOGICAL CULTURE.....112

Hanushchyn S.N.
PUBLIC ADMINISTRATION APPROACH TO THE FORMATION OF CIVIL SOCIETY: CURRENT CHALLENGES AND OBSTACLES.....117

Pivovarov K., Datsii O., Dakal A., Servetsky I.
MECHANISMS OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF THE FINANCIAL CONTROL SYSTEM OF UKRAINE.....121

Semenets-Orlova I., Kolisnichenko R., Shvets K.
HUMANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT (IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION).....127

Serhiienko L.V.
SOCIAL AND HUMANITARIAN CONSEQUENCES OF URBANIZATION AS A THREAT TO THE URBAN AREA'S SECURITY.....132

Marhasova V.H., Rudenko O.M., Viter D.V.
ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE: THEORETICAL ISSUES OF COMPETITION AND COMPETITIVENESS.....140

A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES.....147

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОЇ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ»

CHARACTERISTIC OF THE CONTEMPORARY ESSENCE OF THE CONCEPT "PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF EDUCATION"

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.1

Чубінська Н.Б.
к. пед. наук,
асистент кафедри педагогіки та інноваційної освіти
Інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

За останній період тема публічного управління привернула увагу великої кількості науковців. Це пояснюється тим, що в Україні відбуваються реформаторські рухи в напрямі децентралізації, вибору європейського шляху розвитку, за якого у вітчизняній науці державного управління має відбутися поступова переорієнтація з розгляду окремо державного управління, місцевого самоврядування та громадянського суспільства на їх системне бачення в контексті публічного управління. У сьогоденних умовах розвитку нашої країни сфера вищої освіти має особливе значення в контексті підготовки майбутнього покоління, орієнтованого на євроінтеграцію та демократизацію українського суспільства. З огляду на це, формування теоретичного підґрунтя й практичних аспектів публічного управління сферою вищої освіти стає одним із основних напрямів реформування нашої країни. Метою статті є характеристика й визначення сутності поняття «публічне управління у сфері вищої освіти». Визначено, що активні процеси глобалізації та євроінтеграції стали потужним каталізатором наукових досліджень усіх сфер публічного управління. Проаналізовано наукові доробки вітчизняних учених, які досліджували сутність публічного управління системи вищої освіти. Запропоновано власне бачення сутності поняття «публічне управління у сфері вищої освіти». Публічне управління у сфері вищої освіти варто розглядати як цілеспрямований вплив нормативно-регулюючого характеру системи органів публічної влади на заклади вищої освіти з метою формування необхідних мотивуючих умов для виконання державних функцій перед населенням та отримання соціально-економічного ефекту. Публічне управління сферою вищої освіти, окрім стандартних регулятивних функцій, має бути спрямоване на поступове реформування цієї галузі, ураховуючи сучасні світові тенденції та економічні ресурси держави, для забезпечення всебічного розвитку сфери освіти, підвищення якості надання освітніх послуг і розвитку особистісного й інтелектуального потенціалу населення.

Ключові слова: *управління, державне управління, публічне управління, освіта, публічне управління у сфері освіти.*

Over the past period of time, the topic of public administration has attracted the attention of a large number of scientists. This is due to the fact that reform movements towards decentralization are taking place in Ukraine, and the choice of the European way of development, in which a gradual reorientation should take place in the national science of public administration from considering separately state administration, local self-government and civil society into their systemic vision in the context of public administration. In today's conditions of development of our country, the sphere of higher education plays a special and important role in the context of preparing the future generation, focused on European integration and democratization of Ukrainian society. Taking this into account, the formation of a theoretical basis and practical aspects of public administration in the sphere of higher education is becoming one of the main directions of reforming our country. The purpose of the article is to characterize and define the essence of the concept of "public administration in the field of higher education". It is determined that the active processes of globalization and European integration have become a powerful catalyst for scientific research in all spheres of public administration. Analyzed the scientific works of domestic scientists who have investigated the essence of public administration in the higher education system. Own vision of the essence of the concept of "public administration in the field of higher education" is proposed. Public administration in the field of higher education should be considered as a targeted impact of the regulatory and regulatory nature of the system of public authorities on higher education institutions in order to create the necessary motivating conditions for performing functions before the population and obtaining a socio-economic effect. Public administration of the sphere of higher education, in addition to standard regulatory functions, should be aimed at gradual reform of this industry, taking into account modern global trends and economic resources of the state, to ensure the comprehensive development of the education sector, improve the quality of educational services and develop the personal and intellectual potential of the population.

Key words: *management, administration, public administration, education, public administration in the field of education.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. В останні роки питання реалізації публічного управління на всі сфери життєдіяльності суспільства стало об'єктом цікавості багатьох вітчизняних науковців. Таку цікавість можна пояснити тим, що наша країна стала на шлях усебічного реформування всіх ланок суспільно-політичного устрою в бік децентралізації,

євроінтеграції та демократизації. Не є винятком і сфера вищої освіти.

У сьогоденних умовах розвитку нашої країни сфера вищої освіти має особливе значення в контексті підготовки майбутнього покоління, орієнтованого на євроінтеграцію та демократизацію українського суспільства. З огляду на це, формування теоретичного підґрунтя та практичних аспектів публічного управління сферою вищої освіти стає одним із основних напрямів реформування нашої країни. Відповідно до проголошеного євроінтеграційного курсу нашої держави, освіта визнається одним із найважливіших ресурсів соціально-економічного, соціо-культурного та духовного розвитку українського суспільства. Окрім того, вища освіта є ключовою ланкою в гармонійному розвитку особистості, формування та збагачення її інтелектуального ресурсу, творчого й професійного потенціалу. З огляду на це, формування повноцінної та ефективної системи публічного управління є пріоритетним напрямом науково-теоретичної і практичної діяльності, сьогоденного апарату публічного управління.

Метою статті є характеристика й визначення сутності поняття «публічне управління у сфері вищої освіти».

Виклад основного матеріалу. Часи просвітництва принесли активний розвиток міжнародного ринку, що поставило перед державним управлінням нові виклики та завдання. Адам Сміт, батько теорії ліберальної економіки, стверджував, що лише ринкові механізми управління та здорова конкуренція повинні бути визначальними для економіки кожної держави. Це стало початком делегування важелів управління від державних установ до представників підприємств і міжнародних організацій [1, с. 14].

Після того, як процес управління відділився від державної влади, у світі почали виникати різноманітні школи управління, які є першоосновами для сучасних теорій управління. Основними з них є:

1. Школа наукового управління, яка базується на тому, що всі принципи управління повинні бути засновані лише на принципах науковості й раціональності, виключаючи при цьому психологічний фактор, розглядаючи людину лише як робочу силу. Засновниками цієї теорії є Ф. Тейлор, Г. Гант, Ф. Гілберт [2, с. 64]. Ця школа активно функціонувала протягом 1885–1920 років, але повне ігнорування людського фактору призвело до її занепаду.

2. Адміністративний менеджмент. Цей напрям теорії управління був особливо популярний у 1920–1950 роках. Головна увага цього виду управління була звернута саме на побудову раціональної організаційної структури праці, формування командних ланцюгів, координаційних і контрольних груп. Усе це було спрямовано на те, щоб сформувати універсальний спосіб управління. Основоположником цієї теорії став А. Файоль [3, с. 11], наукові праці якого більшою мірою присвячені організації такого виду управління, який би повною мірою забезпечив найкращу ефективність праці. Недоліком цієї теорії управління є також те, що вона ніяк не враховує людський психотип і не дає розвинути професійний потенціал робітника.

3. З огляду на минулу провальність теорій управління, які не враховували людський фактор і психологічні особливості управління, усі наступні теорії почали базуватися більшою мірою на них: «Школа людських відносин»; «Школа поведінкових наук»; «Школа науки управління». В основні всіх цих теорій управління стоїть людина, її психотип та індивідуальні особливості поставлені на перше місце і є основним фактором, відповідно до якого будується тактика та стратегія управляння [4, с. 59].

Таким чином, процес управління пройшов довгий шлях історичного розвитку від складника королівських і церковних прав і привілеїв до науково обґрунтованої теорії, яка спрямована не лише на досягнення бажаного результату, а й на всебічний розвиток людини, збереження її фізичного та психологічного здоров'я.

Державне управління стало одним із основних елементів самої теорії управління. Як уже сказано, державне управління існувало в первісному значенні ще в часи найстародавніших державних устроїв. Але в сучасному вигляді державне управління стало предметом академічного інтересу лише в 17 сторіччі, коли державна та приватна сфера ще не були відділені.

Ураховуючи думку наукової спільноти, зазначимо, що під державним управлінням варто розуміти впорядковану діяльність органів державної влади, яка функціонує на основі принципів демократичності й спрямована на забезпечення оптимального функціонування всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Розвиток суспільного ладу країн світу, якісні зміни та реформування державного устрою зумовили зміну парадигми державного управління, яке вже не могло спиратися лише на принципи примусу, контролю та наказовості. Посилення ролі й авторитету думки соціуму зумовило появу потужної ланки суспільного контролю та регуляції. З огляду на це, державне управління також зазнало докорінних змін, трансформувавшись у сьогоденні сис-

теми суспільної регуляції, перетворилось у публічне управління, основними принципами якого стали відкритість, об'єктивність, субсидіарність і демократичність [5, с. 60].

На процеси публічного управління чинять перманентний вплив як проблеми й орієнтири внутрішньої політики, так і перспективи видозмін і розвитку світової політики. Це управління є динамічним явищем і реалізується відповідно до наявних суспільних реалій і соціально-економічного становища країни. Це зумовлено тим, що публічне управління ніколи не може існувати окремо від суспільства, а є невід'ємною його частиною.

Таким чином, публічне управління варто трактувати як щось більше за статичний перелік державних наказово-розпорядчих інструментів, механізмів і важелів. Воно має враховувати особливості взаємодії політичної системи країни, соціальних інститутів, а також державних і народних інтересів.

Поняття «публічне управління» варто трактувати як цілеспрямовану та нормативно врегульовану взаємодію органів публічної влади з юридичними та фізичними суб'єктами діяльності в контексті забезпечення, реалізації й моніторингу основних нормативно-правових актів, а також формування стимулюючих економічних, соціально-психологічних і правових умов для повноцінної реалізації інтересів громадян держави.

Сьогоденна сфера української вищої освіти має тенденції до швидкої та незворотної модернізації та євроінтеграції, застарілі і статичні механізми державного управління вже не можуть повною мірою провадити адекватну регуляцію цієї сфери, а усталені взаємозв'язки сфери вищої освіти з іншим соціальними інститутами неминуче піддаються трансформації. Таким чином, публічне управління сфери вищої освіти, окрім стандартних регулятивних функцій, має бути спрямовано на поступове реформування цієї галузі, ураховуючи сучасні світові тенденції та економічні ресурси держави, для забезпечення всебічного розвитку сфери освіти, підвищення якості надання освітніх послуг і розвитку особистісного й інтелектуального потенціалу населення.

Сьогодні лише невелика група вчених присвячує наукові роботи питанню публічного управління системи вищої освіти в контексті нашої держави. Причиною такої ситуації є те, що в нашій країні на науковому рівні ще не повністю визначені якісні та кількісні відмінності державного управління від публічного управління, відповідно, наукових надбань щодо публічного управління системи вищої освіти в контексті нашої держави існує ще менше.

Незважаючи на вищесказане, активні процеси глобалізації та євроінтеграції стали потужним каталізатором наукових досліджень усіх сфер публічного управління, сьогодні ми вже можемо проаналізувати наукові доробки вітчизняних учених, які досліджували сутність публічного управління системи вищої освіти (таблиця 1).

На нашу думку, публічне управління у сфері вищої освіти варто розглядати як цілеспрямований вплив нормативно-регулюючого характеру системи органів публічної влади

Таблиця 1

Основні визначення поняття «публічне управління системи вищої освіти»

Автор	Визначення
Р. Щокін [6, с. 54]	регламентована нормами адміністративного права діяльність публічної адміністрації в контексті організації нормативно-правових відносин, які пов'язані з процесом отримання знань, умінь і навичок з метою набуття нормативно встановлених освітніх рівнів. Публічне управління галуззю вищої освіти складається із взаємопов'язаних структурних елементів, а саме норми права, які на законодавчому рівні провадять регуляцію питання освіти й визначають вектори їх реалізації в різних закладах вищої освіти.
Л. Ващенко [7, с. 70]	сукупність науково-обґрунтованих методів, форм і механізмів, за допомогою яких органи публічного управління чинять вплив на сферу освіти, а саме на систему вищих навчальних закладів та інших освітніх суб'єктів, з метою надання рівних прав і можливостей на отримання якісних освітніх послуг населення, забезпечення сталих стандартів освіти, а також забезпечення процесу інтеграції системи освіти у світовий освітній простір.
Н. Протасова, В. Луговий, Ю. Молчанова [8, с. 12]	система органів адміністративного управління, структур публічної влади, а також окремих посадових осіб, які внаслідок активної взаємодії поміж собою забезпечують гармонійну діяльність і розвиток системи освіти.
В. Філіппова [9, с. 9]	система, яка має на меті підтримати баланс публічного та приватного сектору в галузі освіти, що виявляється в забезпечені ефективності діяльності галузі освіти державною підтримкою, зберігаючи при цьому державно-громадський характер управління, розвиток самоврядування системи освіти, а також формування незалежних регіональних освітніх комплексів.

Джерело: сформовано автором.

на заклади вищої освіти з метою формування необхідних мотивуючих умов для виконання державних функцій перед населенням та отримання соціально-економічного ефекту.

Висновки. Нами проведено дослідження еволюції та сучасної сутності публічного управління у сфері вищої освіти. Визначено історичний ракурс та еволюційний розвиток поняття «публічне управління». Запропоновано власне бачення сутності поняття «публічне управління у сфері вищої освіти». Підсумовуючи, зазначимо, що сьогодні питання публічного управління стає все більш актуальним і сфера освіти потребує рішучих дій із цього боку. Досліджуючи особливості еволюції та сучасної сутності поняття «публічне управління у сфері вищої освіти», ми узагальнили й надали власне бачення цього поняття. Очевидним подальшим кроком у дослідження має стати подальший аналіз понятійно-категоріального апарату публічного управління у сфері вищої освіти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сэй Ж.-Б., Бастиа Ф. Трактат по политической экономии. Экономические софизмы; Экономические гармонии / сост., вступ. ст. и коммент. М.К. Бункиной и А.М. Семенова. Москва : Дело : Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ, 2000.

2. Тейлор Ф.У. Принципы научного менеджмента. Москва : Контроллинг, 1991.

3. Файоль А. Общее и промышленное управление. Москва : Республика, 1992. 349 с.

4. Грейсон Дж. Американский менеджмент на пороге XXI в. Москва, 1991.

5. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля :* збірник наукових праць. Луганськ : 2012. № 1. Ч. 2. С. 60.

6. Щокін Р.Г. Характеристика публічного адміністрування галуззю освіти в Україні. *Supremația Dreptului*. 2017. № 1. С. 54–57.

7. Ващенко Л.М. Управління інноваційними процесами в загальній середній освіті регіону : монографія. Київ : Видавниче об'єднання «Тираж», 2005. 380 с.

8. Державне управління у сфері освіти : глосарій з дисциплін магістерської програми за спеціальністю «Державне управління в сфері освіти» / авт. кол. : Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н.Г. Протасової. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.

9. Філіппова В. Специфіка державного регулювання в галузі освіти України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення.* 2013. Вип. 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_12_12.

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ВИКЛИКИ COVID-19 ДЛЯ УКРАЇНИ
HEALTHCARE SYSTEM: THE CHALLENGES OF COVID-19 FOR UKRAINE

УДК 6.61.614.39
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.2

Барзилович А.Д.
к. мед. наук,
директор
Медичний центр «КіндерКлінік»

Непередбачуваність і непрогнозованість часу, масштабу та місця спалаху епідемії для всіх країн світу актуалізує завдання розробки заходів готовності до боротьби зі збудниками вірусів і їх поширенням. Метою таких кроків є збереження біологічної безпеки, мінімізація впливу епідемій і пандемій на населення й соціально-економічний стан у державах. На жаль, неможливо передбачити повний спектр сценаріїв розвитку епідеміологічного прогнозу, але з метою запобігання негативним наслідкам та усунення їх Україні, як й іншим країнам світу, варто підвищити готовність і розробляти заходи протидії за найнесприятливішим сценарієм. Як ніколи важливим стає комплексний загальнодержавний підхід до боротьби з поширенням вірусів, розробка заходів щодо усунення негативних наслідків, спричинених коронавірусною хворобою (COVID-19), і мінімізації їх впливу. Для цього потрібно розробляти загальнодержавні програми, нормативні документи, упроваджувати інновації та найпередовіші технології, удосконалювати діяльність низки державних структурних підрозділів, провести реорганізаційні й удосконалювальні заходи у сфері охорони здоров'я. Дії державної влади повинні бути послідовними, обґрунтованими, жорсткими та своєчасними, чітко відповідати найкращим світовим і європейським практикам. При цьому важливими є розробки та рекомендації Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), які узагальнюють кращий міжнародний досвід, ураховують глобальні й регіональні ризики, містять деталізовані алгоритми дій, ураховують специфіку окремих країн, а тому можуть прийматися за доказову основу розробки власних національних програм і планів для всіх держав. Ураховуючи актуальність окресленої проблематики, у статті проаналізовано готовність системи охорони здоров'я України реагувати на виклики, спричинені коронавірусною хворобою (COVID-19), досліджено системність, доцільність і раціональність протиепідемічних заходів.

Ключові слова: *охорона здоров'я, COVID-19, ВООЗ, пандемія.*

The unpredictability and randomness of the time, scale and location of the epidemic outbreak for all countries of the world actualizes the task of developing measures to prepare for the fight against and spread of viruses. The purpose of such steps is to preserve biosafety, minimize the impact of epidemics and pandemics on the population and the socio-economic situation in the states. Unfortunately, it is impossible to predict the full range of scenarios for the development of the epidemiological forecast, but in order to prevent and eliminate the negative consequences, Ukraine, like other countries, should increase preparedness and develop measures to respond to the worst-case scenario. An integrated nationwide approach to combating the spread of viruses, developing measures to address the negative effects of coronavirus disease (COVID-19) and minimizing their impact is becoming more important than ever. To do this, it is necessary to develop national programs, regulations, implement innovations and the most advanced technologies, improve the activities of a number of government agencies, conduct reorganization and improvement measures in the field of health care. The actions of public authorities must be consistent, reasonable, rigorous and timely, clearly in line with world and European best practices. Important are the developments and recommendations of the World Health Organization (WHO), which summarize the best international experience, take into account global and regional risks, contain detailed algorithms of action, take into account the specifics of individual countries, and therefore can be taken as evidence for developing national programs. and plans for all states. Given the urgency of the outlined issues, the article analyzes the readiness of the health care system of Ukraine to respond to the challenges caused by coronavirus disease (COVID-19), examines the system, feasibility and rationality of anti-epidemic measures.

Key words: *health, COVID-19, WHO, pandemic.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Час від часу на планеті відбуваються надзвичайні ситуації, викликані поширенням вірусів. Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) як світовий гарант у сфері охорони здоров'я розробила керівництво, де детально викладені алгоритми боротьби з поширенням вірусів грипу. Це керівництво містить детальну інформацію та алгоритми дій, що можуть бути адаптовані до всіх країн світу й спрямовані на управління ризиками пандемії грипу на підставі ретельного вивчення (ідентифікації) штаму вірусу, визначення пандемічного потенціалу кожного відомого вірусу та насамперед поширюваного штаму вірусу, для чого у світі задіяні колосальні ресурси для безперервного оновлення вірусологічних, епідеміологічних і клінічних даних [3]. При адаптуванні керівництва ВООЗ зазвичай ураховуються відмінності тих чи інших країн, де ризики розповсюдження та інші фактори можуть значно відрізнятися. Саме тому після

глобального аналізу й раціоналізації всіх можливих ризиків державна влада кожної країни світу та відповідні державні органи влади, що відповідають за охорону здоров'я, повинні розробити власну концепцію захисту населення, яка, у свою чергу, має мобілізувати й активізувати взаємодію всіх суб'єктів системи охорони здоров'я з метою покращення епідеміологічної ситуації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку системи охорони здоров'я є об'єктом досліджень багатьох науковців. Зокрема, теоретико-правові аспекти її реформування розглядають І. Чурпій, І. Мельник, Н. Чурпій, Г. Муляр, сучасний стан системи охорони здоров'я в Україні характеризують публікації В. Карлаш, В. Долот, О. Кириленко, світовий досвід у цій сфері висвітлюють Д. Самофалов, Т. Камінська, О. Худоба, Н. Карпишин, С. Попов і багато інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проведені до цього часу дослідження системи охорони здоров'я не враховували сценаріїв розвитку й епідеміологічного прогнозу з метою мінімізації негативних наслідків для України. Саме в цьому напрямі Україна має спрямовувати державну політику та розробляти комплексний підхід з метою протидії розповсюдженню COVID–19, запобігання появі нових вірусів, мінімізації наслідків їх впливу на здоров'я і життя населення України й економіку держави.

Мета статті – визначити готовність системи охорони здоров'я на виклики коронавірусу в Україні, проаналізувати систематизованість, доцільність і раціональність протиепідемічних заходів.

Виклад основного матеріалу. За даними ВООЗ, протягом останніх 10 років у світі зафіксовано приблизно 1500 епідемічних подій у майже 170 країнах світу [4]. Наведені дані є дуже вагомими навіть приголомшливими, саме тому актуальним є питання глобальної готовності щодо надзвичайних ситуацій у сфері здоров'я у світі.

ВООЗ наголошує на тому, що протягом останніх десяти років спостерігається зростання спалахів, що, у свою чергу, зумовлює високий ризик і спектр глобальних надзвичайних ситуацій, пов'язаних зі здоров'ям. Підтвердженням цього факту на тлі сьогоднішньої ситуації, викликаної короновірусом, є швидкість розповсюдження вірусу та висока летальність пандемії. ВООЗ уникає прогнозування масштабів трагедії, але може загинути від 50 до 80 млн людей й може спостерігатися знищення близько 5% світової економіки. Варто зазначити, що масштаби катастрофи збільшуються на тлі загального хаосу, нестабільності й невпевненості.

Виходячи з наведеного, спалах нової коронавірусної інфекції, викликаний емерджентним вірусом 2019-nCoV, який виник через декілька місяців після такої тривожної перестороги, є ще одним доказом нестабільності глобального епідемічного благополуччя, емерджентного характеру біологічних загроз, важкості врахування всіх біологічних ризиків і відсутності адекватної системи реагування, яка б могла завжди спрацьовувати на випередження.

Визначення коронавірусу датують другою половиною 20 сторіччя. З початку 21-го сторіччя спостерігалася тенденція зростання визначення саме коронавірусу етіопатогенетичним фактором виникнення гострих респіраторних вірусних інфекцій (ГРВІ). Вірусні збудники роду Coronavirus через високий ступінь загрози контролюються згідно з вимогами Міжнародних медико-санітарних правил, що встановлені ВООЗ у 2005 році.

Родина Coronaviridae об'єднує широкий спектр короновірусів тварин, птахів і людини. Серед відомих випадків інфікування людини цим типом вірусу можна відмітити циркуляцію вірусу SARS CoV – збудника тяжкого гострого респіраторного синдрому у 2002–2003 рр., викликавши 8437 випадків захворювання серед людей, зокрема 813 летальних (9,6%), і розповсюдившись на 32 країни світу [5].

Також тяжкий гострий респіраторний синдром викликав вірус MERSCoV, уперше виявлений у 2012 році, до 2019 року включно захворіло 2499 осіб, померло 861 особа (34,4%), випадки зареєстровано в 27 країнах, із яких майже 90% у Саудівській Аравії [6].

Не тільки нові штами коронавірусної інфекції, як прийнято вважати сьогодні, мають виражені негативні наслідки на дихальні шляхи. Прикладом може бути коронавірус людини CoVNL63, який майже в 100% випадків здатен викликати ГРВІ в педіатричної та геронтологічної групи хворих, а ще й людей з імунодефіцитними станами. У 2018 році в Китаї були зафіксовані спалахи, спричинені цим вірусом у педіатричних пацієнтів, що супроводжувалися дуже важкими наслідками для функціонального стану нижніх дихальних шляхів (від гострого бронхіту до пневмонії та набряку легень).

Ретроспективний аналіз розповсюдження коронавірус2019-nCoV та пов'язаної з ним епідемії виглядає так: новий коронавірус2019-nCo (або SARS–CoV-2, або COVID–19) уперше виявлено в грудні 2019 р. в м. Ухані (Китай, провінція Хубей), сьогодні це катастрофа світового масштабу. Перше повідомлення на сайті ВООЗ про встановлення підтвердженого ура-

ження людини COVID-19 датують 12.01.2020. Перший випадок COVID-19 за межами Китаю, тобто перший зафіксований спалах розповсюдження вірусу, зареєстровано в Таїланді 13 січня 2020 р. та Японії 16 січня 2020 р. [7].

11 березня ВООЗ оголосила світову пандемію через поширення COVID-19. У таблиці 1 наведені дані ретроспективного аналізу розповсюдження COVID-19 у світі за різні проміжки часу.

Масштаб пандемії COVID-19 у світі має колосальні наслідки, це видно з даних таблиці 1. Летальність становить майже півмільйона інфікованих.

У теперішній час розповсюдження COVID-19 у світі виглядає так (таблиця 2).

Як бачимо з даних таблиці 2, сьогодні розповсюдження COVID-19 у світі має катастрофічні дані.

З метою збереження здоров'я та життя населення України й інших країн світу необхідним є акцентувати увагу на клінічних симптомах вірусу COVID-19. На початку епідемії клінічними ознаками нової інфекції, про які повідомляли, були лихоманка, у деяких випадках – кашель, виникнення утрудненого дихання та на рентгенограмі грудної клітки пневмонічні інфільтрати в обох легенях. Надалі з'явилися повідомлення про діарею як одну з ознак інфекції, про поліорганне ураження на термінальних стадіях; потім – про можливість безсимптомного перебігу інфікування.

У таблиці 3 представлені дані частоти різних симптомів COVID-19 на прикладі аналізу клінічного перебігу цієї інфекції в пацієнтів в одній із клінік Китаю [8].

Як показують дані таблиці 3, характерними симптомами вірусу COVID-19 можна вважати всі перераховані, однак варто зауважити, що термінове звернення до лікаря потрібно здійснити при спостереженні лихоманки, кашлю, задишки, які займають перші позиції серед частоти виникнення симптомів захворювання.

Інкубаційний період COVID-19, за результатами більшості досліджень, не перевищував 14 днів. Він дуже варіює серед пацієнтів різних вікових груп, різних клінічних груп і серед пацієнтів з груп ризику за станом здоров'я, про що свідчать дані його середньої тривалості (3–6,4 дні) [9].

Таблиця 1

Ретроспективний аналіз розповсюдження COVID-19 у світі

№ з/п	Дата, ч/м/р	Кількість зареєстрованих і підтверджених випадків у світі	Летальних випадків	Одужання	Кількість уражених країн
1	25.02.2020	80423	2711	27909	41
2	28.02.2020	84173	2876	29045	59
3	15.03.2020	3567965	90634	270457	112
4	15.04.2020	5128743	182567	1786358	154
5	15.05.2020	6168904	312765	2315678	195
6	16.06.2020	8084396	**438171**	3916886	230

Таблиця 2

Розповсюдження COVID-19 серед країн світу за даними ВООЗ на 16.06.2020

№ з/п	Дата, ч/м/р	Кількість зареєстрованих і підтверджених випадків у світі	Летальних випадків	Одужання
1	США	2 169 024	118 372	676 506
2	Бразилія	904 734	44 657	464 774
3	Росія	545 458	7284	294 306
4	Індія	343 091	9900	180 013
5	Італія	237 500	34 405	178 526
6	Німеччина	188 356	8905	173 070
7	Канада	98735	8146	60241
8	Єгипет	42980	1484	11529
9	Україна	31154	889	14082
10	Швейцарія	31094	1677	28800
11	Польща	29017	1237	14104
12	Ізраїль	19008	300	15360
13	Австралія	7274	102	6744

Таблиця 3

Частота виникнення симптомів COVID-19

№ з/п	Симптоматика COVID-19	Відсоток розповсюдження, %
1	Лихоманка	83
2	Кашель	82
3	Задишка	32
4	Біль у м'язах	11
5	Сплутаність свідомості	9
6	Головний біль	8
7	Біль у горлі	5
8	Діарея	2
9	Нудота і блювота	1
10	Пневмонія	75
11	Гострий респіраторний дистрес-синдром	17
12	Поліорганна недостатність	11

Якщо звернути увагу на епідеміологічні особливостіCOVID-19, то статистичні дані показують прямо пропорційну залежність віку та збільшення ризиків щодо летальності від COVID-19, а частка осіб із маніфестними проявами після 20 років є набагато більшою порівняно з віковими групами 0–9 і 10–19. Якщо виходити із загальної летальності, то для пацієнтів вікових груп 60–69, 70–79 і більше 80 років ці показники становили максимальний відсоток, а саме: 22%, 28% та 34% відповідно, 16% летальності відповідає серед інших вікових груп [10; 11].

Хронологічні дані розповсюдження COVID-19 в Україні повідомляють, що 3 березня 2020 року в Україні повідомлено про перший підтверджений випадок зараження коронавірусом SARS-CoV-2, виявлене в Чернівецькій області. 20 березня вилікувався перший хворий в Україні. Ним виявився 39-річний чоловік із Чернівців.

11 березня ВООЗ оголосила світову пандемію через поширення COVID-19. Відповідно до статті 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», це є підставою для впровадження надзвичайного стану терміном до 30 діб. Саме тому 11 березня 2020 Кабінет Міністрів прийняв Постанову «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» № 211, згідно з якою на території України встановлено карантин терміном з 12 березня до 3 квітня 2020 р. включно. Відповідно до умов уведеного карантину, було заборонено відвідування закладів освіти різного рівня як працівниками, так і здобувачами; також заборонено проведення масових заходів, у яких бере участь понад 200 осіб, крім заходів, необхідних для забезпечення роботи органів державної влади й органів місцевого самоврядування [2].

Мобілізація Міністерства освіти і науки України дозволила продовжувати навчальний рік у навчальних закладах різного рівня за рахунок дотримання правил карантину й проведення занять за допомогою дистанційних технологій або відпрацювання занять відповідно до навчальних планів після нормалізації епідемічної ситуації. Карантинні заходи містять указівки щодо необхідності зачинення на період карантину в тому числі й концертних закладів як місць великого скупчення людей. Заклади невідкладно прийняли рішення та повідомили про скасування й перенесення концертних програм.

З 16 березня Україна закрила кордон для в'їзду іноземних громадян з метою запобігання розповсюдженню COVID-19. Із 18 березня в Україні було прийнято рішення зупинити міжміське та міжобласне перевезення пасажирів, а саме залізничне, авіа- й автобусне сполучення, закрито метрополітен у великих містах. Установлено обмеження щодо кількості осіб у різних видах транспорту: до 10 осіб у маршрутках і до 20 в автобусах, трамваях і тролейбусах. 25 березня була встановлена необхідність застосування при поїздках громадським транспортом засобів індивідуального захисту.

02.04.2020 Кабмін Постановою № 255 виклав у новій редакції Постанову Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» № 211, що містила більш жорсткі обмеження свободи громадян: заборона на відвідування зони відпочинку, пересування групами. Уведено штрафи за порушення умов карантину в розмірі від 17 тисяч грн або ув'язнення терміном до 8 років.

11 травня відбулося послаблення карантину, ураховуючи відносну стабілізацію стану розповсюдження вірусу: відкриті парки та сквери, стоматологічні кабінети, непродовольчі магазини, перукарні тощо. З 22 травня впроваджено другий етап послаблення карантину – відновлено роботу громадського транспорту.

Подальші зміни щодо карантинних заходів у країні залежатимуть від епідеміологічної ситуації, тому сьогодні остаточна ситуація ще не вирішена та може бути зміненою.

Пошук специфічних засобів лікування триває сьогодні, але, ураховуючи збільшення кількості пацієнтів, які одужують, можна зробити висновок, що алгоритми лікування, зазначені в

клінічних протоколах МОЗ працюють і складені належним чином.

Важливим питанням сучасного світу є фінансування медичних закладів, регулювання, функціонування та взаємодія суб'єктів сфери охорони здоров'я, що забезпечує належний рівень медичних послуг. Забезпечення медичних закладів лікарськими засобами, медичним обладнанням (насамперед апаратами ШВЛ), лікарськими речовинами, субстанціями, хімічними реактивами, засобами медичного призначення, засобами для дезінфекції приміщень і стерилізації медичних інструментів, спеціальним одягом для медичного персоналу й іншими матеріалами є дуже важливим питанням для підвищення видужання пацієнтів від ураження на COVID-19.

З метою вдосконалення рівня надання медичних послуг у березні 2020 року прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України, спрямованих на підвищення доступності лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них, які закуповуються особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я».

Насамперед у прийнятому Законі відображається необхідність створення стратегічної закупівельної організації, яка відповідає за ефективність і забезпечує ефективність закупівлі медичних товарів коштом держбюджету, а відтворює це за допомогою відомих провідних практик і загальноприйнятих механізмів [1].

Висновки. Ураховуючи непередбачуваність і непрогнозованість часу, масштаб і міста спалаху епідеміологічної катастрофи, для всіх країн світу бути готовими до боротьби зі збудниками та їх поширенням з метою збереження біологічної безпеки є найважливішим питанням. За невтішними даними розповсюдження коронавірусу серед населення України, державні органи влади вжили низку необхідних, логічних і відповідних заходів протидії COVID-19, що дало змогу зменшити поширюваність захворюваності та збільшити відсоток видужання. Протиепідемічні заходи мають вирішальне значення для стримування швидкого поширення нового збудника в разі його потрапляння на територію країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до деяких законів України, спрямованих на підвищення доступності лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них, які закуповуються особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я : Закон України від 17.03.2020 № 531-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/531-20 (дата звернення: 17.06.2020).
2. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2021 № 211-2020-п. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 17.06.2020).
3. Current WHO global phase of pandemic alert: Avian Influenza A(H5N1)WHO, 2019. URL: https://www.who.int/influenza/preparedness/pandemic/h5n1phase/en/ (accessed: 17.06.2020).
4. A World at risk: Annual report on global preparedness for health emergencies, Global Preparedness Monitoring Board, 2019. URL: https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_annualreportpdf (accessed: 17.06.2020).
5. Virus Taxonomy: 2018b Release, International Committee on Taxonomy of Viruses, URL: https://talk.ictvonline.org/taxonomy/ (accessed: 17.06.2020).
6. Genomic characterization of the 2019 novel human-pathogenic coronavirus isolated from a patient with atypical pneumonia after visiting Wuhan / J.F.-W. Chan, K.-H. Kok, Z. Zhu, H. Chu, K.K.-W. To, S. Yuan, K.-Y. Yuen. *Emerging Microbes&Infections*. 2020. Vol. 9 (1). P. 221–236.
7. WHO: MERS situation update, 2019. URL: http://www.emro.who.int/health-topics/mers-cov/mers-outbreaks.html (accessed: 17.06.2020).
8. WHO: MERS Global Summary and Assessment of Risk, 2018. URL: https://www.who.int/csr/disease/coronavirus_infections/risk-assessment-august-2018.pdf?ua=1 (accessed: 15.06.2020).
9. Discovery of a subgenotype of human coronavirus NL63 associated with severe lower respiratory tract infection in China / Li X. Wang, W. Liu, M. Gan, L. Zhang, J. Wang, Z. Zhang, F. Zhu, F. Li, J. Sun, G. Zhang, Z. Zhuang, J. Luo, D. Chen, S. Qiu, L. Zhang, D. Xu, C.K.P. Mok, F. Zhang, J. Zhao, P. Zhou, J. Zhao. *Emerging Microbes & Infection.* 2020. Vol. 9. P. 246–255.
10. WHO: Novel coronavirus – China, 2020. URL: https://www.who.int/csr/don/12-january-2020-novel-coronavirus-china/en/ (accessed: 15.06.2020).

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ СИСТЕМ ПОДАННЯ ПЕТИЦІЙ ЯК ФОРМА ПАРТИСИПАТИВНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВОЮ

ELECTRONIC PETITION SYSTEMS FUNCTIONING AS A FORM OF PARTICIPATIVE ORIENTATION OF CITIZENS IN GOVERNANCE

УДК 354
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.3

Гришко А.С.
аспірант кафедри теорії
та практики управління
Національний технічний університет
України «Київський політехнічний
інститут імені Ігоря Сікорського»

Цимбаленко Я.Ю.
к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри теорії
та практики управління
Національний технічний університет
України «Київський політехнічний
інститут імені Ігоря Сікорського»

У статті теоретично узагальнено моделі та механізми реалізації права громадян взаємодіяти з органами державної влади у формі подання електронних петицій, процеси цифрової трансформації як фактори активізації інтеграційних напрямів розвитку в управлінні. Розроблено власну класифікацію моделей електронних петицій на основі платформ, які використовуються для їх подачі. Розглянуто актуальні засоби інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) розроблених моделей е-петицій та організаційно-правові аспекти впровадження моделей е-петицій з урахуванням тенденцій цифрової глобалізації. Проаналізовано основні принципи функціонування складових елементів моделей е-петицій як форми залучення громадян до управління державою. Узагальнено світовий досвід на прикладі Сполучених Штатів Америки, Німеччини й Великої Британії та специфіку застосування моделей е-петицій як засобу залучення громадян до співпраці з органами державної влади на основі процесів цифрової трансформації з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, Інтернет-представництв (веб-сайтів) і портальних технологій. Визначено переваги застосування електронної петиції як елемента електронної демократії, що проявляється в посиленні участі, ініціативи та залучення громадян на національному, регіональному й місцевому рівнях суспільного життя; підвищенні прозорості демократичного процесу прийняття рішень і підзвітності демократичних інститутів; підвищенні чутливості/ітеративної взаємодії влади на звернення громадян; сприянні публічним дискусіям та увазі громадян до процесу прийняття рішень. Запропоновано шляхи покращення системи електронних петицій через урахування збалансованих показників на рівнях управління.

Ключові слова: *електронна петиція, електронний парламент, електронна демократія, громадянська ініціатива, P2G, G2P.*

The article theoretically summarizes the models and mechanisms of realization of the citizens right to interact with public authorities in the form of electronic petitions, digital transformation processes as factors of activation of integration directions of development in management. We have developed our own classification of e-petition models based on the platforms used for submission. The current means of information and communication technologies of the developed models of e-petitions and organizational and legal aspects of the implementation of models of e-petitions taking into account the trends of digital globalization are considered. The basic principles of functioning of the constituent elements of e-petition models as a form of involving citizens in government are analyzed. The world experience on the example of the United States of America, Germany and Great Britain and the specifics of using e-petitions models as a means of involving citizens in cooperation with public authorities based on digital transformation processes using information and communication technologies, Internet representations (websites) are summarized and portal technologies. The advantages of using e-petition as an element of e-democracy, which is manifested in strengthening the participation, initiative and involvement of citizens at the national, regional and local levels of public life; increasing the transparency of the democratic decision-making process and the accountability of democratic institutions; increasing the sensitivity / iterative interaction of the authorities to citizens' appeals; facilitating public discussions and citizens' attention to the decision-making process. Ways to improve the system of electronic petitions by taking into account balanced indicators at the management level are proposed.

Key words: *e-petition, e-parliament, e-democracy, civic initiative, P2G, G2P.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Удосконалення процесу участі громадян у прийнятті урядових рішень з метою збільшення серед населення рівня довіри до влади, підвищення підзвітності органів державної влади, а також публічний характер їхньої діяльності сприяють розвитку соціального партнерства сторін, у тому числі з міжнародними корпораціями, представниками бізнес-середовища, недержавних і некомерційних організацій із зацікавленими громадянами. Більшість парламентів світу залучають громадян до обговорення соціальних питань, до активної участі в парламентських заходах і в деяких випадках до залучення до законотворчого процесу. Упровадження ІКТ у парламентах сформувало нову концепцію та роль діяльності парламентів з метою досягнення прозорості й публічності їхньої роботи, підзвітності перед суспільством, підвищення якості надання публічних послуг, передбачення оцінки ефективності їхньої діяльності. Одним із прикладів подібних змін є активне впровадження системи громадських ініціатив, що, у свою чергу, дає змогу значно розширити перелік способів комунікації громадян з представниками органів держаної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням передбаченого права громадян надсилати звернення у формі петицій до органів державної влади займалися такі вчені, як В. Нестерович [7], В. Коваленко [5], В. Решота [8], С. Дерев'янко [4], Х. Кохалик [6].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Онлайн-петиції дають змогу населенню брати активну участь у житті свого району, міста і країни загалом, що значно розширює можливості демократичної участі більшої кількості громадян у прийнятті управлінських рішень. Через відсутність регламентованої процедури попереднього розгляду е-петицій, що підлягають опублікуванню на офіційних інтернет-представництвах органів державної влади, а також через низьку обізнаність і популярність такого інструменту прояву е-демократії серед громадян виникає необхідність у пошуку оптимального підходу до підвищення рівня популяризації цього інструменту серед громадян України.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду застосування електронних петицій як однієї з форм залучення громадян до управління державою та формування пропозицій щодо вдосконалення системи е-петицій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи (2009) [10], основними функціями петицій є залучення громадян до процесу прийняття державних рішень, установлення комунікації між владою та суспільством і здійснення контролю держави з боку громадянського суспільства. *Петиції* визначаються як офіційні запити до органу влади, до державної установи. У Рекомендації CM/Rec (2009)1 зазначено: «Щоб забезпечити довіру до електронних петицій та електронних консультацій, парламент або орган державної влади має приділяти належну увагу висловленим думкам і забезпечити зворотній зв'язок мотивованим заявникам щодо вирішення певного питання» [10]. У більшості країн право громадянина подавати петиції до уряду, парламенту й/або інших державних структур кодифікуються в юридичних документах, у багатьох випадках навіть у конституційному законодавстві (наприклад, Великобританія, США, Німеччина). Електронні петиції, які подаються з використанням ІКТ, поділяються на формальні та неформальні типи (розроблено автором):

1. Формальні електронні петиції подаються через інституціоналізовані та принаймні певною мірою юридично легалізовані платформи для подачі електронних петицій, що використовуються державними установами.

2. Неформальні електронні петиції – це електронні петиції, які оформлюються на платформах, що створені й управляються неурядовими, приватними організаціями. Таким чином, процедурні вимоги щодо відкриття неформальних електронних петицій і збору підписів в Інтернеті не регулюються чинним законодавством. Варто зазначити два основні типи неформальних електронних петицій: електронні петиції, ініційовані неурядовими організаціями в рамках політичних кампаній, та електронні петиції, що управляються приватними організаціями (як комерційними, так і некомерційними), що забезпечують Інтернет, – інфраструктура для ініціювання електронних петицій і збору підписів в Інтернеті.

Визначені два типу е-петицій необхідно розглядати в контексті впливу на прийняття політичних і/або управлінських рішень у державі неурядовими, приватними організаціями або окремими суб'єктами ІКТ-відносин.

Ураховуючи можливості, спосіб подання та вимоги, Р. Лінднер розрізняє такі моделі [9]:

1) Мінімальна модель: петиції, подані в електронному вигляді. Особа, яка подає електронну петицію, зазвичай повинна вказувати своє ім'я, адресу та іншу інформацію як частину процедури ідентифікації. Порівняно з традиційними паперовими петиціями новизна цього типу електронних петицій стосується лише початкової фази подання: електронної петиції подаються в електронному вигляді, або електронною поштою, або через веб-інтерфейс.

2) Публічні електронні петиції. Незалежно від способу подання петиція визначається як публічна електронна петиція, якщо текст петиції опублікований в Інтернеті. Фактичний текст петиції також може бути доповнений додатковою довідковою інформацією щодо предмету петиції та/або різних процедурних етапів, пов'язаних із поданою петицією. Також може бути опубліковане рішення стосовно розглянутого предмету петиції, що дає змогу свідчити про прозорість діяльності органу державної влади.

3) Удосконалена онлайн-модель: громадські електронні петиції, що активно залучають громадськість до обговорення. У цій моделі система публічних електронних петицій розширена функціями, що дають змогу брати участь в обговоренні предмету електронної петиції громадянам та іншим зацікавленим сторонам. Найбільш поширеною функцією є підтримка публічної електронної петиції в електронному вигляді, проте варто зазначити низький рівень поширення дискусійних форумів в Інтернеті, які дозволяють публічні дебати з питань, порушених публічною електронною петицією, що, у свою чергу, дає змогу реалізувати функцію із залученням громадськості.

Ця класифікація дає можливість визначити, що електронні петиції – це не просто технічна інновація, яка робить систему петицій більш зручною для користувачів шляхом додавання каналу подання. Важливим моментом є те, що процес подання електронних петицій стає

публічним і може активно залучати громадян. Система подання електронних петицій виконує дві основні функції для громадян, які її подали: це захист індивідуальних прав та інтересів, з одного боку, і можливості активної участі в прийнятті політичних рішень і реалізації впливу на прийняття рішення органами державної влади – з іншого.

Одним з ефективних сервісів, що дає змогу формувати та надавати на розгляд парламенту звернення, є система електронних петицій для громадян Великої Британії та резидентів [11]. Для підписання петиції після її публікації на сайті й набрання необхідності кількісті підписів є 6 місяців, після чого відбувається офіційно представлення Комітетом з петицій на розгляд Парламенту, тобто процес обробки електронних петицій, які надійшли на розгляд парламенту, контролюється Комітетом з громадських петицій [12], до складу якого входить до одинадцяти членів Парламенту Великобританії. Основний заявник петиції повинен заповнити онлайн-форму, за допомогою якої він надає відповідну довідкову інформацію, пояснює дії, які, на думку заявника, мають бути вжиті парламентом, і зазначає, які попередні дії були вже вжиті для вирішення проблеми, що висвітлена в електронній петиції.

Згідно з даними на сайті Комітету з петицій [13], із липня 2015 року по липень 2019 року було подано 99 031 електронна петиція, зібравши понад 55,3 млн. підписів. Найбільша кількість представлених у повному календарному році сьогодні зареєстрованих петицій – у 2018 році (27 тис. 656 електронних петицій), найнижча – у 2017 році (15 тис. 559 електронних петицій).

Протягом 2015–2019 років було надано найбільшу та найнижчу кількість підписів під петиціями (рис. 2): 18,8 млн. підписів у 2016 та 7,9 млн. у 2017 роках відповідно. Середня кількість підписів до петиції коливалася між 422 за петицію (2018 рік) і 933 (2016 рік).

Рис. 1. Кількість поданих електронних петицій на офіційному сайті (липень 2015 – липень 2019 рр.)

Джерело: складено автором на основі даних [13].

Рис. 2. Кількість підписів під е-петиціями (липень 2015 – липень 2019 рр.)

Джерело: складено автором на основі даних [13].

Платформою для подання електронних петицій у США є «We the People» [14]. Ураховуючи процедуру та вимоги для публікації петицій – за 30 днів необхідно зібрати принаймні 150 підписів, задля розгляду й отримання відповіді петиція має отримати підтримку 100 тисяч громадян протягом двох місяців. Тобто функція системи подання електронних петицій, що полягає в попередній актуалізації предмета дослідження, дає змогу нівелювати публікацію беззмістовних петицій. Після цього петицію відправляють до відповідного урядового департаменту, де формується офіційна відповідь. Система подачі електронних петицій США, на відміну від інших розглянутих прикладів, передбачає наявність обов'язкової процедури персонального повідомлення громадян, що проголосували, про результати розгляду петиції Президентом [14].

У Німеччині коло питань, що розглядається за допомогою електронних петицій, обмежується питаннями соціально-економічної політики держави. Нині встановлено два основні бар'єри для подальшого проходження електронної петиції: кількість поданих голосів і часовий інтервал збору підписів – ініціатор

петиції повинен зібрати 50 тисяч онлайн-підписів протягом 4 тижнів [15]. Після цього збирається кворум, що складається з членів Комітету. Якщо Комітет не побачив у громадській ініціативі порушення закону, ініціатор петиції може обговорити порушену проблему з депутатами Бундестагу на публічних слуханнях.

Ураховуючи сучасний рівень розвитку системи подання електронних петицій, розглянутих на прикладі зарубіжних країн, варто розглянути систему електронних петицій в Україні. Відповідно до статті 40 Конституції Україні [1], громадянам надається право формувати запити та звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, розгляд яких відбувається у визначений законодавством термін. Варто зазначити, що в Україні звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України й органів місцевого самоврядування у формі електронних петицій здійснюється через веб-сайт відповідного органу державної влади, чиї повноваження та перелік функціональних обов'язків суттєво відрізняються, що свідчить про відсутність єдиного сайту, як, наприклад, у США та Великій Британії. Статтею 23-1 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» [2] передбачено порядок подання та розгляду електронної петиції, де обов'язковою є наявна інформація стосовно дати початку збору підписів, загальної кількості підписів і переліку підписантів. Мінімальний перелік вимог установлюється на рівні 25 тисяч голосів протягом 3 місяців.

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій створив передумови для забезпечення комфортного способу волевиявлення громадян незалежно від місця їх проживання. У зв'язку з інтересом, що зростає, до питання про можливість застосування електронної демократії на різних рівнях управління, перспективи та загрози, які несе передача комунікації між громадянами та представниками органів державної влади у сферу кіберпростору, постає також питання про форми реалізації електронної демократії. Більше того, інститут електронних петицій як форма е-демократії дає можливість впливати на владу в

Таблиця 1

Загальна кількість електронних петицій на сайті офіційного інтернет-представництва в Німеччині

№ з/п	Офіційне інтернет-представництво	Загальна кількість електронних петицій на сайті офіційного інтернет-представництва[1], із них:		
		е-петиції, де триває збір підписів	е-петиції, що знаходяться на розгляді	е-петиції, де завершено розгляд
1	Petitionen	Усього е-петицій: 8085		
		23	1491	6571

Джерело: складено автором на основі даних [15].

[1] Кількість протягом 2009–2020 років.

Таблиця 2

Загальна кількість електронних петицій, поданих до Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України

№ з/п	Офіційне інтернет-представництво	Загальна кількість електронних петицій на сайті офіційного інтернет-представництва, із них:			
		е-петиції, де триває збір підписів	е-петиції, що знаходяться на розгляді	е-петиції, де отримана відповідь	не розглянуті (відхилені)[2]
1	Офіційне інтернет-представництво Президента України	Усього е-петицій: 111740			
		1720	2	100	109918
2	Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України	Усього е-петицій: 2416			
		80	1	15	2320
3	Офіційне інтернет-представництво Кабінету Міністрів України	Усього е-петицій: 2528			
		80	---	8	2440

Джерело: складено на основі офіційних даних із офіційних веб-представництв [15; 16; 17].

[2] Електронні петиції, які не набрали достатньої кількості голосів протягом установленого терміну, приблизна кількість (відсутня нумерація по порядку на сайтах).

Таблиця 3

Компаративний аналіз функціонування електронних систем подання петицій

Країна	Окремий сайт для подання електронної петиції	Підтримка онлайн-форми	Результати розгляду: публікація на сайті	Структурний підрозділ, відповідальний за розгляд петицій	Кількість підписів і термін збору
Великобританія	наявний	наявний	наявний	наявний	100 тис. підписів протягом 12 місяців
США	наявний	наявний	наявний	відсутній	100 тис. підписів протягом 3 місяців[3]
Німеччина	наявний	наявний	наявний	наявний	50 тис. протягом 4 тижнів
Україна	відсутній	наявний	наявний	відсутній	25 тисяч протягом 90 днів

Примітка: критерії розроблено автором.

[3] За умови набрання 150 підписів протягом 30 днів, на отримання мінімум 100 тисяч підписів виділено 2 місяці.

Таблиця 4

Компаративний аналіз процедури подання електронних петицій

Країна	Попередня перевірка предмету е-петиції	Попередня актуалізація предмету електронної петиції	Персональне повідомлення громадян, що проголосували, про результати розгляду петиції	Парламентські слухання
Великобританія	так	ні	ні	так
США	так	так	так	ні
Німеччина	так	так	ні	так
Україна	ні	ні	ні	ні

Примітка: критерії розроблено автором на основі розглянутих країн.

будь-який момент і не лише під час виборів. Ці фактори актуалізують необхідність подальших досліджень питання інституту електронних петицій з метою збільшення його ефективності. Незважаючи на те що електронна петиція є надзвичайно прогресивним інститутом у сучасних демократіях, практика її функціонування в Україні не є ефективною.

Стосовно вдосконалення електронної системи подання петицій, що діє в Україні, автор пропонує вдосконалити систему шляхом:

– розроблення та застосовування критеріїв систематизації: хронологічний або алфавітний порядок, напрям діяльності, сфера суспільних відносин, тематика;

– систематизації поданих електронних петицій;

– запровадження попередньої верифікації предмету з метою нівелювання появи беззмістовної електронної петиції на офіційних веб-представництвах органів державної влади;

– розроблення алгоритму попередньої перевірки вже опублікованих електронних петицій з метою недопущення появи схожих і/або однакових електронних петицій;

– обговорення петицій авторизованими користувачами;

– започаткування пунктів «Обґрунтувати петицію» й «Запропонувати рішення» під час подачі петиції.

Висновки. Проаналізувавши наукові підходи та досвід закордонних країн у сфері побудови ефективної комунікації між громадянами й органами державної влади за допомогою електронних систем подання петицій через офіційні веб-представництва, ми дійшли висновку, що функція подання електронних петицій полягає в підвищенні реакції політико-адміністративної системи, яка передбачає, що система подання електронних петицій є більше, ніж реципієнт, і має стати в умовах ефективної роботи інструментом прямої демократії від імені громадян. Ураховуючи досвід іноземних країн, в Україні електронні петиції являють собою інструмент для визначення проблем у суспільстві та спосіб публічного виявлення ставлення представників влади – Президента, Кабміну, Верховної Ради чи органів місцевого самоврядування – щодо того чи іншого питання. Законодавчого механізму регулювання вирішення питання, на які громадяни звертають увагу через систему подання петицій, не прописано на рівні законодавства, що свідчить про відсутність умов для реалізації прийнятих електронних петицій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 22.04.2021).

2. Про звернення громадян (зі змінами) : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 20.04.2021).

3. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015. *Законодавство України.* URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-19 (дата звернення: 20.04.2021).

4. Дерев'янко С. Електронні петиції до органів влади України як інструмент електронної демократії. *Вісник Прикарпатського університету. Серія «Політологія».* 2016. С. 43–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Polit_2016_10_9 (дата звернення: 15.04.2021).

5. Коваленко В. В. Робота зі зверненнями громадян, які надходять до юридичної служби органів місцевого самоврядування: питання сьогодення. Європейські перспективи. *Європейські перспективи*. 2013. № 3. С. 74–78.

6. Кохалик Х. Світовий досвід впровадження електронної демократії: проблеми та досягнення. *Ефективність державного управління :* збірник наук. праць. Львів : ЛРШДУ НАДУ, 2015. Вип. 42. С. 169–174.

7. Нестерович В. Ф. Петиційна форма впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 3. С. 96–102.

8. Решота В. В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція».* 2015. Вип. 15 (1). С. 91–94.

9. Lindner R. Electronic Petitions and Institutional Modernization: International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective. *Journal of Democracy.* URL: https://www.researchgate.net/publication/49611690_Electronic_Petitions_and_Institutional_Modernization_International_Parliamentary_E-Petition_Systems_in_Comparative_Perspective (дата звернення: 01.03.2021).

10. Recommendation CM/Rec (2009) 1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy): Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies. URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/ RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_ Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (дата звернення: 01.03.2021).

11. Офіційний сайт для подання електронних петицій у Великій Британії. URL: https://petition.parliament.uk/ (дата звернення: 01.03.2021).

12. Роз'яснення Комітету з громадських петицій стосовно заповнення форм для подання електронних петицій. URL: https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/petitions-committee.aspx (дата звернення: 01.03.2021).

13. Офіційний сайт Парламентської служби Великої Британії : веб-сайт. URL: https://explore.data.parliament.uk/?endpoint=epetitions#download-list (дата звернення: 11.03.2021).

14. Офіційний сайт для подання електронних петицій у США We the People: your voice in our government : веб-сайт. URL: https://petitions.whitehouse.gov/ (дата звернення: 11.03.2021).

15. Офіційний сайт для подання електронних петицій у Німеччині Petitionen : веб-сайт. URL: https://epetitionen.bundestag.de/epet/petuebersicht/mz.nc.html (дата звернення: 11.03.2021).

16. Офіційний сайт для подання електронних петицій Президенту України : веб-сайт. URL: https://petition.president.gov.ua/?status=active (дата звернення: 11.03.2021).

17. Офіційний сайт для подання електронних петицій депутатам Верховної Ради України : веб-сайт. URL: https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions/ (дата звернення: 11.03.2021).

18. Офіційний сайт для подання електронних петицій Кабінету Міністрів України : веб-сайт. URL: https://petition.kmu.gov.ua/ (дата звернення: 11.03.2021).

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ Й ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

THE ROLE OF PARLIAMENTARY COMMITTEES IN THE PROCESS OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE FIELD OF NATURE MANAGEMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

УДК 35:351.96
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.4

Кирилюк О.В.
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентові України

Сучасний етап розвитку парламентської форми правління в Україні ознаменувався наявністю стійких форм організації роботи Верховної Ради України, які покликані забезпечувати ефективне виконання покладених на законодавчий орган обов'язків, у тому числі шляхом координації та корегування державної політики в конкурентній сфері суспільних відносин.
Метою статті є визначення ролі парламентських комітетів у процесі здійснення парламентського контролю у сфері природокористування в сучасних умовах. У статті визначено сутність контрольної функції Верховної Ради України у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища. Розкрито особливості діяльності комітетів Верховної Ради України під час реалізації парламентського контролю. Проведено аналіз законодавчого забезпечення здійснення комітетами Верховної Ради України контрольних функцій та окремих процедур під час контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища. Проаналізовано повноту повноважень комітетів Верховної Ради України в частині здійснення парламентського контролю. Виявлено недоліки та запропоновано шляхи вдосконалення реалізації парламентського контролю в діяльності комітетів парламенту. Разом із тим нині існує необхідність деталізації законодавчого забезпечення парламентського контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища, необхідним є прийняття низки уточнень до чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» в частині деталізації та методичного забезпечення окремих аспектів здійснення контрольних функцій (взаємодія з органами державної влади й місцевого самоврядування; вивчення думки громади шляхом ініціювання громадських слухань, вивчення громадських ініціатив тощо; установлення критеріїв оцінки ефективності правозастосовної діяльності й методики проведення такої оцінки).
Ключові слова: *парламентський контроль, комітети Верховної Ради України, природокористування, охорона навколишнього середовища, парламентські слухання.*

The current stage of development of the parliamentary form of government in Ukraine was marked by the existence of sustainable forms of organization of the Verkhovna Rada of Ukraine, which are designed to ensure effective performance of duties by legislative authorities, including through coordination and adjustment of state policy in the competitive sphere of public relations.
The aim of the article is to determine the type of parliamentary committees in exercising parliamentary control in the field of nature management in modern conditions. The article defines the nature of the control function of the Verkhovna Rada of Ukraine in the field of nature management and environmental protection. The peculiarities of activity of the Verkhovna Rada's committees in the exercise of the parliamentary control are revealed. An analysis of the legislative support for performing control functions and certain procedures by committees of the Verkhovna Rada of Ukraine when exercising control in the field of nature management and environmental protection is carried out. The completeness of the powers of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine in terms of exercising parliamentary control is analysed. Deficiencies were identified and ways to improve the exercise of parliamentary control in the activities of parliamentary committees were suggested. At the same time, there is a need to detail the legislative support of parliamentary control in the field of nature management and environmental protection. It is necessary to adopt a number of clarifications to the current legislation, in particular to the Law of Ukraine "On Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine" in terms of detailing and methodological support of certain aspects of control functions (interaction with public authorities and local self-government bodies; studying community opinion by initiating public hearings, studying public initiatives, etc.; establishing criteria for assessing the effectiveness of law enforcement and methods of conducting such assessment).
Key words: *parliamentary control, committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, nature management, environmental protection, parliamentary hearings.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Розвиток парламентаризму в Україні тривав доволі великий часовий період, ураховуючи національну традицію демократичного правління ще за часів Козацької держави чи Гетьманщини. Кожен етап розвитку парламентаризму демонстрував певні нові тенденції та віяння, які зумовлювалися необхідністю адекватно й повною мірою реагувати на суспільні запити протягом конкретного історичного періоду. Сучасний етап розвитку парламентської форми правління в Україні ознаменувався наявністю стійких форм організації роботи Верховної Ради України, які покликані забезпечувати ефективне виконання покладених на законодавчий орган обов'язків, у тому числі шляхом координації та корегування державної політики в конкурентній сфері суспільних відносин.

Однією з таких сфер є сфера природокористування й охорони навколишнього

середовища. Функції Верховної Ради України в цій сфері відповідають цілям цивілізаційного розвитку, державна політика у сфері природокористування повинна забезпечувати сталий розвиток нації та збереження національних багатств. Для цього Парламент мав бути наділений вичерпним обсягом повноважень і можливостей усебічного реагування на будь-які ситуації, що виникають під час реалізації державної природоохоронної політики. Відтак нам видається цілком обґрунтованою актуалізація організаційно-правового й методологічного забезпечення діяльності парламентських комітетів під час реалізації ними парламентського контролю у сфері природокористування та збереження навколишнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика оптимізації та підвищення ефективності функціонування парламентських комітетів нині є однією з найбільш актуальних у дослідженнях сучасних учених у галузі державного управління сферою природокористування. Зокрема, на особливу увагу звертають увагу праці таких науковців, як С.А. Косінов, В.П. Крижанівський, С.В. Лінецький, А.І. Нижник, Л.І. Полякова та ін.

Метою статті є визначення ролі парламентських комітетів у процесі здійснення парламентського контролю у сфері природокористування в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», український Парламент являє собою доволі складне організаційне утворення, яке відповідає потребам діяльності Верховної Ради та свідчить про те, що парламент виконує не лише законотворчу роботу. Створення й діяльність тимчасових комісій, у тому числі слідчих, а також утворення постійно діючих комітетів Верховної Ради демонструють багатовекторність функціонального спрямування Парламенту й наявність доволі широкого інструментарію реалізації покладених на нього завдань.

Комітети Верховної Ради України (далі – ВРУ) є чи не найбільш ефективними під час реалізації як законотворчої, так і контрольної функції, оскільки за своїм правовим становищем вони виконують функцію всебічного забезпечення та супровід нормативно-правових актів від процесу їх розробки й до моменту прийняття як законів або постанов. Якщо ж аналізувати положення Закону України «Про комітети Верховної Ради України», то можна побачити, що ст. 14 чітко закріплює контрольну функцію комітетів ВРУ [7].

Таким чином, наведений вище перелік елементів контрольної функції комітетів ВРУ демонструє фактичну відсутність системності у сфері організаційно-правового забезпечення контрольної функції парламенту, що витікає не лише із загальності формулювань перелічених вище положень, а й із формулювання самої назви ст. 14 «Контрольна функція комітетів». Тобто, на відміну від закону про регламент ВРУ, який визначав наявність контрольних функцій парламенту, аналізований вище Закон дає розуміння того, що саме комітети ВРУ реалізують контрольну функцію, тобто єдиний системний напрям державно-управлінської діяльності ВРУ. Зі змісту ст. 14 цього ж Закону простежується, що саме комітети ВРУ своїми завданнями й напрямами діяльності забезпечують практичну реалізацію всіх (окрім депутатського запиту від депутату чи групи депутатів) форм парламентського контролю у сфері використання й охорони природних ресурсів. Вони є внутрішнім механізмом ВРУ, структурними елементами, які реалізують контрольну функцію шляхом спільної скоординованої діяльності: народних депутатів, які входять у ці комітети; апарату ВРУ; апарату цих комітетів та інших допоміжних структурних елементів парламенту, які в сукупності розділяють між собою функціональне навантаження та здійснюють практичну реалізацію окремих стадій процесу контролю залежно від тієї форми, яка застосовується.

Разом із тим аналіз положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України» демонструє наявність суттєвого системного недоліку. Таким недоліком нам видається відсутність регламентації процедур створення комітетів ВРУ, а точніше, визначення їх кількості й напрямів. Так, у ст. 5 указаного Закону зазначається, що «Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їх назви та предмети відання. Кількість комітетів, їх назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів» [7]. Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 № 19-IX, сьогодні у ВРУ створено 23 комітети. Однак така кількість, на нашу думку, не є оптимальною.

Якщо говорити з точки зору того, що контрольна функція ВРУ стосується переважно діяльності органів державної влади та Кабінету Міністрів України, то доцільно говорити про контроль за діяльністю центральних органів виконавчої влади, яких сьогодні в Україні налічується 77, у тому числі 19 міністерств, 27 державних служб тощо. Якщо ж говорити

про оптимізацію кількісного складу комітетів ВРУ як її структурних елементів і в тому числі оптимізацію державних витрат на утримання ВРУ, то доцільно запропонувати обмеження в кількості створення комітетів числом міністерств, які входять до складу Кабінету Міністрів України. Для цього нами пропонується викласти ст. 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» в такій реакції:

«5. Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їх назви та предмети відання. Кількість комітетів Верховної Ради України не може перевищувати кількість діючих на момент затвердження кількості комітетів міністерств. Кількість комітетів, їх назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів».

Така жорстка прив'язка до кількості міністерств дасть змогу вирішити водночас питання оптимізації витрат на утримання комітетів ВРУ й забезпечення їх функціонування, а також функціонального розмежування зон відповідальності між усіма комітетами ВРУ. Наприклад, аналізуючи положення Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 № 19-IX, можемо побачити, що Додатком 1 до цієї Постанови закріплюються предмети відання за кожним комітетом. Так, контрольну функцію у сфері використання й охорони природних ресурсів здійснює Комітет з питань екологічної політики та природокористування, до відання якого належать питання в рамках нашого наукового дослідження [8].

Однак якщо провести порівняльний аналіз напрямів діяльності Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, яке, власне, і відповідає за реалізацію державної політики у сфері використання й охорони природних ресурсів, то з'ясуємо, що цьому міністерству підпорядковано декілька державних служб та агентств, а саме: Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державна екологічна інспекція України; Державне агентство України з управління зоною відчуження; Державна служба геології та надр України; Державне агентство водних ресурсів України. Діяльність зазначених вище державних служб та агентств виходить за межі функціонального навантаження Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування й уходить до зони функціонального навантаження Комітету з питань аграрної та земельної політики, до відання якого з-поміж іншого віднесене лісове, водне й рибне господарство.

Таким чином, на нашу думку, необхідно провести оптимізацію змісту контрольної функції вказаних комітетів шляхом виключення з предметів відання Комітету з питань аграрної та земельної політики питання контролю у сфері лісового, водного й рибного господарства та передачі цього питання під контроль Комітету з питань екологічної політики та природокористування.

Це пояснюється тим, що державна політика у сфері охорони навколишнього середовища й використання природних ресурсів реалізується через Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України й відповідні державні інституції, що підпорядковуються йому, а тому розробка та прийняття законів, ініціаторами яких є вказане Міністерство, має реалізовуватися й супроводжуватися діяльністю одного комітету ВРУ, що значно підвищить ефективність законотворчої діяльність та усунене потенційну конкуренцію між комітетами, які реалізують контрольну функцію у сфері земельних та аграрних відносин. Разом із тим ми наголошуємо, що державна політика у сфері охорони навколишнього середовища повинна бути комплексною, стратегічно виваженою, що передбачає наявність єдиної програми реалізації такої стратегії.

Що ж стосується безпосередньо ролі комітетів ВРУ в процесі здійснення парламентського контролю у сфері охорони навколишнього середовища, то тут варто звернути увагу на функціональну спроможність та організаційну забезпеченість практичного виконання комітетами вказаної функції. Системний аналіз сукупності положень ст. ст. 14–16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» демонструє таке.

По-перше, комітети ВРУ мають інформаційно-аналітичні повноваження, зокрема, у частині аналізу практики застосування законодавчих актів у сфері охорони навколишнього середовища й використання природних ресурсів. Хоча детально цей механізм не врегульовано, але видається, що його застосування можливе як під час отримання відповідей на депутатські запити, так і під час взаємодії комітетів прямо з органами державного управління та місцевого самоврядування в процесі здійснення контрольних функцій. Аналітична обробка правозастосовної практики є важливим і початковим елементом реалізації всієї контрольної функції, а тому цей механізм вимагає деталізації шляхом розробки відповідних регламентів і методик здійснення оцінки.

По-друге, за результатами проведеного аналізу парламентські комітети наділені повноваженнями у сфері розробки законодавчих актів з урахуванням виявлених результатів недосконалості реалізації державної природоохоронної політики в межах уже чинного законодавства. При цьому до такої роботи вони наділені повноваженнями залучати фахівців у вказаній сфері та посадових осіб органів державної влади й місцевого самоврядування, які в подальшому будуть виконувати положення розроблюваного закону. Так підвищується утилітарність законодавства, хоча значно збільшуються строки розробки законодавчих актів. Зв'язок цього напряму діяльності комітетів із контрольною функцією проявляється, на наш погляд, у тому, що саме в такий спосіб відбувається зворотній зав'язок між законотворчою та контрольною діяльністю ВРУ загалом. Приймаючи законодавство, парламент повинен розуміти й усвідомлювати механізми подальшого функціонування нормативно-правових актів і способи їх практичної реалізації. Усе можна досягнути лише за умови їх розробки за результатами проведеного аналізу зовнішнього середовища та моделювання майбутньої правової дійсності. Для цього комітети наділені навіть повноваженнями в частині вивчення громадської думки, однак знову ж таки ст. ст. 15–16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» не деталізують цей процес, окрім процесу розгляду громадських звернень, чого, вочевидь, недостатньо під час розробки законопроектів, які стосуються регулювання природоохоронної діяльності чи використання природних ресурсів на конкретній території. Для цього нами пропонується чітка вказівка на те, що п. 11 ч. 1 ст. 16 указаного вище Закону необхідно доповнити такими реченнями:

«За потреби ініціювати громадські слухання чи вивчати місцеві ініціативи під час підготовки проектів відповідних актів, які приймаються Верховною Радою України та стосуються регулювання відносин у межах територіальної громади (об'єднаної територіальної громади) або в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці».

У такий спосіб нам видається більш ефективною реалізація контрольної функції Комітетом з питань екологічної політики та природокористування, а залучення громади до процесу розробки законопроектів є фактичною реалізацією інклюзивної демократії та концепції goodgovernance, яка передбачає не лише вивчення думки громади щодо законопроектів, а й узяття до уваги та врахування пропозицій, які надходять від населення.

По-третє, через зміст ст. 14 аналізованого Закону розкривається фінансово-моніторингова діяльність Комітету з питань екологічної політики та природокористування, зокрема в частині взаємодії з Рахунковою палатою й контролю за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предмету відання комітету. Тут варто зауважити, що комітети ВРУ позбавлені можливостей приймати будь-які рішення чи виконувати функцію фінансового контролю, під час реалізації ними моніторингу державних витрат основний акцент робиться скоріше на самі напрями й повноту фінансування, ніж на обґрунтованість і доцільність його проведення. Доцільність і раціональність використання державних коштів стає вже результатом контрольної діяльності комітетів загалом, що втілюється у відповідному акті реагування, або депутатському запиті, або депутатському зверненні, або в інших нормативно-правових актах, які приймаються ВРУ безпосередньо. Тому нам видається важливим розширення фінансово-моніторингових функцій комітетів ВРУ й наділення їх повноваженнями й у частині реагування на порушення обсягів і повноти фінансування відповідних напрямів державної політики.

По-четверте, комітети прямо беруть участь і зобов'язані організовувати й проводити парламентські слухання. Відтак логічним є те, що підготовка парламентських слухань у сфері реалізації державної політики використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища покладається на Комітет з питань екологічної політики та природокористування. Разом із тим ми знову ж таки констатуємо той факт, що така підготовка не деталізована належним чином, що дає нам розуміння широти виконання Комітетом цієї функції в тому числі за рахунок взаємодії з органами державної влади, місцевого самоврядування, неурядовими інституціями, а також підготовки інших матеріалів, необхідних для належного реагування в межах реалізації парламентського контролю. Тобто сам по собі контроль ВРУ представляється у формі оцінки ВРУ правозастосовної практики, аналізу недоліків чинної правозастосовної практики або нормативно-правового забезпечення державної політики в конкретній сфері та вжиття відповідних заходів, що втілюється в розробці або вдосконаленні нормативно-правових актів.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що на законодавчому рівні закріплюється контрольна функція парламенту як окремий напрям діяльності ВРУ у сфері регулювання суспільних відносин. Але, на відміну від функції законодавчої, у межах якої створюються

норми права, контрольна функція передбачає оцінку повноти й усебічності реалізації органами державної влади повноважень у межах, визначених цими нормами права. Аналіз усіх перелічених вище законів дає змогу зробити декілька важливих висновків стосовно повноти законодавчого забезпечення парламентського контролю у сфері використання й охорони природних ресурсів.

Зауважимо, що сучасне українське законодавство не має окремого закону, яким би визначилися всі аспекти здійснення парламентського контролю саме в означеній сфері суспільних відносин. Законами регулюються загальні засади здійснення парламентського контролю без деталізації окремих процедурних моментів і часто без механізму настання наслідків за результатами його проведення. Загальність окремих форм парламентського контролю, наприклад, у формі запитів Президенту України або створення комісій для розгляду критичних гострих суспільно значимих питань у сфері природокористування без створення спеціальних слідчих комісій, узагалі видається лише номінальною функцією ВРУ. Це свідчить про те, що реальний потенціал парламентського контролю у сфері природокористування сьогодні не розкрито.

Крім того, на рівні нормативно-правового забезпечення реалізації контрольної функції у сфері використання й охорони природних ресурсів необхідно провести оптимізацію напрямів реалізації контрольних функцій, а також окремо регламентувати форми та механізми реалізації контрольної функції, у тому числі шляхом закріплення алгоритмів розподілу зон відповідальності між ВРУ та її структурними елементами.

Висновки. Аналізуючи процес здійснення парламентського контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища, варто зауважити, що саме комітети ВРУ, а надто Комітет з питань екологічної політики та природокористування, є центральним елементом такого контролю. Аналіз законодавства у сфері регулювання діяльності ВРУ та її структурних елементів демонструє, що саме парламентські комітети здійснюють усі основні елементи контрольної діяльності, окрім прийняття рішень за результатами такого контролю, що відбувається в межах пленарних засідань ВРУ. Комітети ВРУ під час реалізації парламентського контролю виконують діяльність у сфері інформаційно-аналітичного, фінансово-моніторингового, організаційного забезпечення та навіть готують проекти відповідних документів за результатами контрольної діяльності.

Разом із тим сьогодні існує необхідність деталізації законодавчого забезпечення парламентського контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища, необхідним є прийняття низки уточнень до чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», у частині деталізації та методичного забезпечення окремих аспектів здійснення контрольних функцій (взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування; вивчення думки громади шляхом ініціювання громадських слухань, вивчення громадських ініціатив тощо; установлення критеріїв оцінки ефективності правозастосовної діяльності й методики проведення такої оцінки).

Крім того, існує потреба оптимізації функціонального навантаження на окремі комітети ВРУ та концентрації контрольних функцій і можливостей забезпечення ефективного моніторингу державної політики в аналізованій сфері саме за Комітетом з питань екологічної політики та природокористування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баранюк О. Методологічні підходи та рекомендації для верховної ради України щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства. Київ : Офіс парламентської реформи в рамках Проєкту ЄС-ПРООН з парламентської реформи, 2019. 53 с.

2. Косінов С.А. Особливості здійснення парламентського контролю в Україні. *Юрист України*. 2013. № 3. С. 8–16.

3. Лінецький С. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації. *Парламент : часопис*. 2012. № 1. 53 с.

4. Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Київ : Програма «РАДА», 2015. С. 597–605.

5. Нижник А.І. Сучасні тенденції надання комітетам Верховної Ради України спеціальних повноважень для здійснення парламентського контролю: організаційно-правовий аспект. *Інформація і право*. 2018. № 4. С. 134–142.

6. Полякова Л.І. Парламентський контроль – як один із механізмів взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні (1991–2004 рр.). *Економіка та держава*. 2011. № 12. URL: http://www.economy.in.ua/?op=1&z=1657&i=30.

7. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text.

8. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text.

9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF STATE INTERNAL AUDIT

УДК 35.073.526-027.21
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.5

Король В.М.
аспірант кафедри
економічної політики та врядування
Національна академія державного
управління при Президентові України

У сучасних умовах каральні й регулювальні функції державного зовнішнього фінансового контролю повинні поступатися внутрішньому контролю, який виражається в організації в державних установах підрозділів внутрішнього аудиту, адже вміле застосування керівником інструментів контролю здатне запобігти значним фінансовим утратам організації, а також певним чином гарантувати йому впевненість у правильності прийнятих управлінських рішень перед зовнішніми контролюючими органами. Ураховуючи вищенаведене, ми провели дослідження сучасних умов функціонування державних установ та окреслили необхідність застосування в їхній діяльності державного внутрішнього аудиту. Окрім того, у науковій статті визначено ступінь дослідження обраної тематики вітчизняними науковцями. Проте постійні зміни в законодавстві з урахуванням співпраці з міжнародними організаціями зумовлюють безперервний розвиток сфери аудиту, що вимагає ґрунтовнішого вивчення зазначеної тематики.
Продовжуючи окреслену лінію дослідження, ми визначили передумови формування сфери аудиту на теренах нашої держави, а також проаналізували законодавчі й нормативні акти в зазначеній сфері. Наступним кроком висвітлення тематики дослідження є визначення сутності державного внутрішнього аудиту та його видів. Детально описано особливості їх здійснення, визначено об'єкт й методи їх реалізації. Визначено принципи, об'єкти й завдання проведення аудиту. Проаналізовано етапи циклу внутрішнього аудиту з детальним описом їх складових елементів. Окреслено стадії формування найважливішого документа аудиторської діяльності – аудиторського звіту.
Завершальним етапом проведення дослідження є аналіз сучасного стану використання державного внутрішнього аудиту в організаціях, а також визначення причин ситуації, яка склалася. Окрім того, з'ясовано ефективність діяльності підрозділів внутрішнього аудиту на основі звіту Державної аудиторської служби України. З метою підвищення рівня застосування аудиторських процедур у діяльності вітчизняних підприємств, установ та організацій запропоновані конкретні заходи.
Ключові слова: *фінансовий контроль, аудит, бюджетна установа, держава, підрозділ, бюджетні кошти, аудиторський висновок, концепція, методичні рекомендації, етапи аудиту.*

In today's context, the punitive and regulatory functions of public external financial control should be inferior to internal control, which is reflected in the organization of government departments of internal audit units. After all, the skillful application of the control tools by the manager can prevent significant financial losses of the organization, as well as in a certain way guarantee him confidence in the correctness of the management decisions taken before external controlling bodies. In view of the above, we have conducted a study of the current conditions of functioning of public institutions and outlined the need for the use of state internal audit in their activities. In addition, the scientific article defines the degree of research of the chosen topic of research by domestic scientists. However, the constant changes in the legislation, taking into account the cooperation with international organizations, lead to the continuous development of the audit sphere, which requires a more thorough study of the subject.
Continuing the line of research, we have identified the prerequisites for the formation of audit in the territory of our country, as well as analyzed the legislative and regulatory acts in the field. The next step in covering the subject of the study is to determine the nature of the state internal audit and its types. The details of their implementation are described in detail, the object and methods of their realization are defined. The principles, objects and objectives of the audit are identified. The stages of the internal audit cycle are analyzed with a detailed description of their constituent elements. The stages of forming the most important document of the audit activity – the audit report are outlined.
The final stage of the study is to analyze the current state of use of state internal audit in organizations, and to determine the causes of the current situation. In addition, the effectiveness of internal audit units was determined based on the report of the State Audit Service of Ukraine. In order to increase the level of application of audit procedures in the activities of domestic enterprises, institutions and organizations, specific measures have been proposed.
Key words: *financial control, audit, budgetary institution, state, unit, budgetary funds, audit opinion, concept, guidelines, stages of audit.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. В умовах стійкого становлення ринкових засад господарювання у вітчизняній економічній системі відбувається зміна цілей управління державними фінансами й державною власністю. На перший план виходить потреба підвищення ефективності використання державних коштів поряд із забезпеченням якісними соціальними послугами населення, підвищення відкритості органів державної влади, а отже, постає гостра необхідність подальшого розвитку й упровадження внутрішнього аудиту в державному секторі. Здійснення ефективного аудиту державних фінансів є не лише необхідним складником державного управління, а й запорукою фінансової та економічної стабільності, а також національної безпеки держави. У рамках змін,

що відбуваються, упровадження засад державного аудиту в діяльність органів, які провадять державний фінансовий контроль, має стати рушієм позитивних змін у вдосконаленні системи контрою державних коштів і, у свою чергу, одним із найбільш дієвих механізмів регулювання користувачів фінансових ресурсів – бюджетних установ усіх рівнів. Усе вищенаведене дає змогу сформувати актуальність ґрунтовного вивчення тематики дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням теоретичних, методологічних і практичних аспектів здійснення державного внутрішнього аудиту присвячено праці багатьох учених. Зокрема, процедура організації служби внутрішнього аудиту висвітлюється в працях вітчизняних науковців, таких як В. Подольський, С. Прилипко, П. Камишанов, А. Монаєнко, А. Ткаченко, А. Бодюк. Процес формування та впровадження державного аудиту натикається на своєму шляху на багато перепон, у зв'язку з цим такі вчені, як А. Мамишев, В. Симоненко, І. Стефанюк, В. Федосов, І. Чугунов, вивчали проблемні аспекти цього процесу. Теоретичні й методологічні аспекти внутрішнього державного аудиту висвітлено в наукових роботах М. Бариніної, О. Петрик, О. Редько, В. Рудницького, М. Сивульського та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Але чинна система державного внутрішнього фінансового контролю в державному секторі потребує реформування з вивченням і використанням зарубіжного досвіду його організації. Проте, незважаючи на наявні здобутки, з урахуванням постійного розвитку сфери державного управління поряд зі значним запозиченням України зарубіжного досвіду проведення фінансового контролю багато теоретичних і методологічних аспектів державного внутрішнього аудиту як його складової частини не висвітлено. Окрім того, у 2019 році прийнято Методологічні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України, що також вимагає детального дослідження.

З урахуванням вищезазначеного **метою статті** є вивчення теоретичних і методологічних надбань у сфері державного внутрішнього аудиту, процесу становлення внутрішнього аудиту в органах державної влади, а також результатів його здійснення.

Виклад основного матеріалу. Процес становлення та розвитку аудиту в нашій державі розпочався прийняттям Закону України «Про аудиторську діяльність» від 22.04.1993 № 3125, у якому наводиться визначення аудиту як процесу перевірки даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності суб'єктів, який має на меті формування професійної незалежної думки аудитора про достовірність даних фінансової звітності в усіх вагомих аспектах, а також на відповідність чинному законодавству [4]. Проте в наведеному значенні аудит більше стосувався діяльності підприємств, а не державних органів. Окрім того, на становлення аудиту на рівні держави вплинула ще низка законодавчих актів. Розглянемо їх структуру за допомогою таблиці 1.

Таблиця 1

Структура законодавства у сфері державного аудиту за роки незалежності України

Законодавчий акт	Рік прийняття
1. Закон України «Про Бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [5].	1999
2. Бюджетний кодекс України [1].	2001
3. Постанова КМУ «Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю» № 685 [9].	2002
4. Розпорядження КМУ «Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» № 38-р.	2002
5. Постанова КМУ «Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту фінансової та господарської діяльності бюджетних установ» № 1777 [8].	2004
6. Розпорядження КМУ «Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року» № 158-р [10].	2005
7. Наказ МФУ «Про паспорти бюджетних програм» № 19.	2008
8. Постанова КМУ «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» № 1001.	2011
9. Наказ МФУ «Стандарти внутрішнього аудиту» № 1247.	2011
10. Наказ МФУ «Кодекс етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту, затверджений Наказом № 1217» № 1217.	2011
11. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року» № 310-р [11].	2018
12. Методичні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України, розроблені МФУ [7].	2019

Джерело: власна розробка автора.

Таким чином, аналізуючи наведену таблицю, можемо зробити висновки, що значну роль у становленні державного внутрішнього аудиту відіграли Бюджетний кодекс України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), накази Міністерства фінансів України (далі – МФУ) тощо. Проте при аналізі чинного законодавства, а також додаткової літератури ми часто натикаємося на використання такого словосполучення, як державний внутрішній фінансовий контроль, а не державний внутрішній аудит. Для глибшого розуміння тематики дослідження визначимо взаємозв'язки між цими поняттями та проаналізуємо їх сутність.

Аналізуючи зарубіжну практику, можемо дійти висновку, що державний внутрішній фінансовий контроль – це той вид контролю, який має на меті ефективне управління фінансовими ресурсами держави. У широкому розумінні до системи внутрішнього державного фінансового контролю входить три складники: внутрішній контроль, внутрішній аудит і їх гармонізація. На виділення окремого напряму контролю вплинув той факт, що внутрішній фінансовий контроль у нашій країні зводиться виключно до ревізійної діяльності й ніяким чином не базується на принципах відповідальності та підзвітності керівництва, а аудит, у свою чергу, передбачає створення в межах кожної бюджетної установи окремого аудиторського відділу, метою діяльності якого є допомога керівництву. Внутрішній аудит визначає, як здійснюється фінансовий контроль, включаючи методи попереднього контролю. Окрім того, державний внутрішній аудит, на відміну від контролю, є незалежним видом аудиту, до проведення якого не можна залучати суб'єктів, підпорядкованих органам виконавчої влади, які здійснюють керування бюджетними ресурсами, адже це, у свою чергу, порушує основні принципи аудиторської діяльності: незалежність та об'єктивність.

Загалом внутрішній аудит розв'язує важливі завдання з реформування й удосконалення системи управління, а також запобігання фактам незаконного та неефективного використання ресурсів організації. Окрім того, безумовним позитивним фактом упровадження внутрішнього аудиту в державний сектор є підсилення попереднього та поточного контролю через віднесення окремого аудитора до конкретної бюджетної установи, а також постійного моніторингу дотримання законодавства у фінансово-господарській діяльності суб'єктів та оцінка ймовірних ризиків, що, у свою чергу, дасть змогу запобігти проявам негативних явищ та оперативно реагувати на них.

Відповідно до Методичних указівок з внутрішнього аудиту, розроблених МФУ, об'єктом внутрішнього державного аудиту є діяльність державного органу, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, у повному обсязі або з окремих питань й заходи, що здійснюються керівниками таких органів, підприємств, установ та організацій для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності й ефективного використання бюджетних коштів та інших активів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і вимог щодо їхньої діяльності) [7].

Згідно з Національними стандартами внутрішнього аудиту, виділяють три різні напрями його проведення: аудит відповідності, фінансовий аудит та аудит ефективності. Розглянемо сутність кожного з них за допомогою рис. 1 [3, с. 35].

Таким чином, із наведено вище рисунка можна побачити, що аудит відповідності спрямований на перевірку відповідності діяльності

Рис. 1. Напрями проведення державного внутрішнього аудиту

Джерело: власна розробка автора на основі [3].

установи наявним законодавчим і нормативним документам, а фінансовий аудит націлений на правильність відображення фінансової та бюджетної інформації в діяльності. При цьому спільним об'єктом цих двох видів аудит є фінансово-господарська діяльність суб'єктів, яку аналізують стандартизованими методами та критеріями. Аудит ефективності, у свою чергу, націлений на оцінку ефективності внутрішнього контролю й досягнення поставлених напрямів розвитку. Об'єктом при цьому є система внутрішнього контролю, бюджетні програми, адміністративні послуги тощо. При цьому використовуються різні методи та критерії.

Варто зазначити, що фактично під час здійснення внутрішнього аудиту фінансовий напрям може й не виділятися. Окрім того, він може бути інтегрований в аудит ефективності чи відповідності або ж можуть застосовуватися всі одночасно, формуючи при цьому комплексний аудит. Кінцеве рішення з реалізації того чи іншого напряму аудиту залежить від професійності внутрішніх аудиторів, саме тому приймається в кожному окремому випадку під час планування діяльності з внутрішнього аудиту [3, с. 38].

Професійна діяльність із внутрішнього аудиту повинна ґрунтуватися на принципах, визначених у Кодексі етики внутрішнього аудитора та Національних стандартах внутрішнього аудиту. Таким чином, відповідно до Кодексу етики внутрішнього аудитора, виділяють такі принципи [7]:

– сумлінності;
– незалежності й об'єктивності;
– конфіденційності;
– професійної компетентності.

Розглянемо детальніше кожен із них. Отже, принцип сумлінності передбачає те, що на основі сумлінного виконання аудитором своєї роботи формується довіра до висновків аудитора. Принцип незалежності й об'єктивності передбачає те, що внутрішній аудит здійснюється незалежним аудитором, який повинен орієнтуватися в роботі на максимальну об'єктивність під час збору, оцінки інформації та повідомлення даних щодо напряму, що перевіряється.

У свою чергу, конфіденційність означає те, що інформація, яку внутрішні аудитори отримують для здійснення своєї діяльності, є об'єктом власності суб'єкта перевірки, вона не повинна бути розкрита без відповідних на те повноважень і підстав, за винятком випадків, коли таке розкриття є правовою вимогою чи професійним обов'язком.

Заключний принцип професійної компетентності означає, що працівники служби внутрішнього аудиту повинні володіти високим рівнем необхідних знань, а також мати достатній досвід роботи для належного виконання своїх функціональних обов'язкові. Водночас дотримання професійності під час здійснення аудиту зовсім не означає, що аудитором надається керівнику гарантія того, що на об'єктах аудиту не виникне помилок, упущень чи невідповідностей. Це лише означає те, що аудитор гарантує забезпечення проведення якісного аудиторського дослідження, яке базується на достатній доказовій базі.

Основною метою діяльності підрозділу внутрішнього аудиту в державних і комунальних організаціях є забезпечення їх керівника гарантіями адекватності й результативності системи внутрішнього контролю. З метою забезпечення досягнення цієї мети працівники підрозділу внутрішнього аудиту зобов'язані:

1. Розуміти особливості діяльності організації, проводити аналіз системи внутрішнього контролю, запроваджувати стратегічне, річне та періодичне планування аудиту.
2. Ідентифікувати й оцінювати наявні контрольні заходи в найбільш економічний та ефективний спосіб.
3. Показувати знахідки, висновки й надавати рекомендації з удосконалення в аудиторських звітах.
4. Зазначати судження про надійність заходів контролю для загальної чи локальної системи, яка підлягає дослідженню.
5. Забезпечувати гарантії, які базуються на оцінці системи внутрішнього контролю в організації загалом.

Проведення внутрішнього аудиту – це складний і багатокомпонентний процес, який умовно складається з чотирьох етапів, що включають підетапи. Наочне відображення циклу діяльності з внутрішнього аудиту зобразимо за допомогою рис. 2 [7].

Таким чином, із наведеного рисунка можна побачити, що цикл діяльності з внутрішнього аудиту складається з чотирьох відокремлених етапів, у межах яких виділяють підетапи проведення аудиту. Розглянемо детальніше особливості кожного з них.

Отже, проведення внутрішнього аудиту розпочинається з планування діяльності з його проведення. У межах цього етапу надзвичайно важливо визначити й розподілити простір аудиту за категоріями, ідентифікувати аудит подій, які є джерелом ризиків для установи, сформувати пріоритетні об'єкти аудиту, а також розробити й затвердити план його проведення.

Особливо важливим є виконання всіх елементів у межах першого етапу у зв'язку з

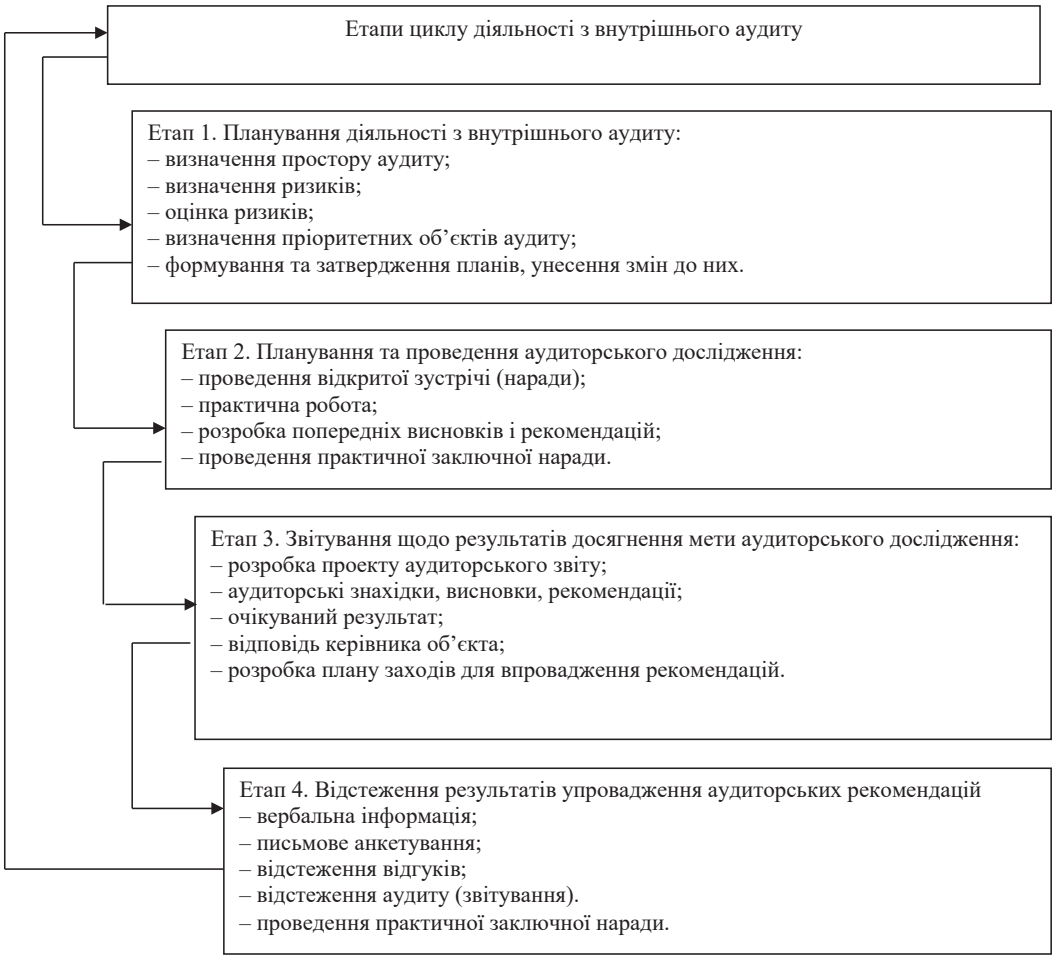

Рис. 2. Цикл діяльності з внутрішнього аудиту

Джерело: власна розробка автора на основі [7].

обмеженістю ресурсів для всебічного охоплення діяльності установи аудитом, а також необхідністю спрямувати внутрішній аудит на пріоритетні напрями діяльності.

Якщо мова йде про визначення простору аудиту, то це своєрідна відправна точка для розробки плану його проведення. У межах цього підетапу відбувається формування своєрідної бази даних, до якої вносяться дані про об'єкти та суб'єкти аудиту. Після формування бази даних і її наповнення аудитор уже формує в себе розуміння специфіки діяльності організації, а отже, може переходити до наступного підетапу – визначення ризиків. У межах цього пункту діяльності внутрішнього аудитора щодо кожного об'єкта та суб'єкта аудиту, включеного до простору аудиту, визначаються події із зовнішнього та внутрішнього середовища, які можуть вплинути на досягнення намічених цілей. Залежно від впливу фактори зовнішнього та внутрішнього середовища поділяються на можливості й ризики. Можливості мають позитивний вплив на досягнення установою поставлених цілей, ризики ж мають протилежну дію.

Після ідентифікації ризиків відбувається їх оцінка щодо ймовірності настання подій, спричинених цими ризиками, і можливих фінансових і нефінансових наслідків від них.

Завершення попереднього підетапу плавно перетікає у визначення в просторі аудиту пріоритетних об'єктів аудиту. Окрім того, здійснюється відбір потенційних об'єктів аудиту та визначається частота проведення планових внутрішніх аудитів. Цей процес є базовим для подальшої розробки стратегії внутрішнього аудиту за відповідними напрямами діяльності, саме цей процес має назву «оцінка потреб аудиту».

Кінцевим підетапом цього блоку є складання планів діяльності з внутрішнього аудиту на підставі результату ризик-орієнтованого відбору об'єктів. У межах цього процесу виконуються такі етапи: розробка проекту плану, безпосереднє його формування, затвердження керівником установи в установлені

законодавством терміни, унесення за необхідності змін до плану, його оприлюднення на офіційному сайті та направлення копії до МФУ.

На цьому починається другий етап державного внутрішнього аудиту – планування та проведення аудиторського дослідження. У межах цього етапу відбувається попереднє дослідження об'єкта та планування аудиту. Його метою є прийняття рішення щодо необхідності й фокусу дослідження, збір і документування інформації щодо об'єкта аудиту, включаючи аналіз процесу, стратегій і цілей у сфері чи процесі, який досліджується, і чинних у його межах системних заходів контролю, визначення пріоритетності ризиків, актуальних для завдання, формулювання цілей та обсягу аудиторського дослідження, визначення питань аудиту, методів і критеріїв, обсягу необхідних ресурсів для виконання аудиторського дослідження й формування програми аудиту.

Після цього власне відбувається проведення самого внутрішнього аудиту. У межах цього підетапу відбувається збір аудиторських доказів працівниками підрозділу внутрішнього аудиту за допомогою методів, практичних прийомів і процедур, які забезпечують обґрунтованість висновків за його результатами. При цьому працівниками внутрішнього аудиту відбувається самостійне визначення методів, прийомів і процедур його проведення залежно від об'єкта та внутрішніх документів з питань проведення внутрішнього аудиту.

Окрім того, на вибір методів і процедур проведення дослідження й подальший аналіз зібраних даних прямо впливає тип аудиторського висновку, який передбачений аудитом залежно від його напряму, теми та цілей. Так, у міжнародній практиці аудиторський висновок може бути представлений у вигляді оціночного висновку, загального висновку або опису фактичних знахідок. В Україні Національними стандартами не сформовано вичерпний перелік критеріїв для формування висновків аудитора. Як правило, критерії уточняються у внутрішніх документах кожної окремої установи, але виключно в межах норм, установлених вищезазначеним стандартом.

Після виконання вищеописаних кроків відбувається аналіз даних і їх оцінка. Цей підетап характеризується проведенням порівняння зібраних даних відповідно до попередньо окреслених критеріїв проведення аудиту.

Останнім кроком на етапі проведення аудиторського дослідження є заключна зустріч між аудиторською групою та керівництвом об'єкта аудиту. Ключовою метою проведення таких зустрічей є обговорення й узгодження попередніх аудиторських знахідок і рекомендацій. Проведення зустрічі завжди є доцільним, адже, незважаючи на високий професійний рівень аудитора, деякі факти можуть бути неправильно або неоднозначно оцінені, що може суттєво вплинути на кінцеві аудиторські висновки та рекомендації.

Заключним процесом другого етапу внутрішнього аудиту є формування проекту аудиторських висновків і рекомендацій.

На третьому етапі внутрішнього аудиту відбувається формування аудиторського звіту, його представлення керівнику організації, а також розроблення плану-заходів для впровадження рекомендацій. Таким чином, аудиторський звіт є найважливішим результатом процесу аудиту, оскільки містить сформовані аудиторські висновки (знахідки) та рекомендації, які мають на меті забезпечити додаткову цінність від аудиту. Типова структура аудиторського звіту складається з вступної, аналітичної та підсумкової частин.

У першій частині, вступній, зазначається напрям внутрішнього аудиту, плановість, цілі, підстави для його проведення, склад аудиторської групи, резюме, опис об'єкта аудиту й дата початку та закінчення його проведення. Аналітична частина, у свою чергу, містить дані про результати внутрішнього аудиту в розрізі окремих програмних питань із розшифруванням використаних працівником внутрішнього аудиту методів, прийомів і проце-

Рис. 3. Складові елементи процесу підготовки аудиторського звіту

Джерело: власна розробка автора на основі [7].

дур. Підсумкова частина містить аудиторський висновок, який включає обґрунтовані підсумки внутрішнього аудиту, відповідно до теми і цілей.

Загалом процес підготовки аудиторського звіту, передбачає виконання таких кроків (рис. 3).

Закономірним етапом процесу проведення внутрішнього аудиту є відстеження результатів упровадження аудиторських рекомендацій. У ході звітування за результатами впровадження аудиторських рекомендацій особлива увага керівництва органу державної влади звертається на взаємозв'язок між аудиторськими знахідками та відповідними рекомендаціями. Загалом відстеження може проводитися шляхом усного інформування, документального й фактичного відстеження та шляхом проведення наступного аудиту на предмет оцінки стану впровадження рекомендацій, наданих за результатами попередніх аудитів.

Ураховуючи необхідність і значимість проведення внутрішнього аудиту, держава запроваджує низку заходів щодо підвищення кількості підрозділів внутрішнього аудиту в органах влади на центральному та місцевому рівнях. Так, протягом останнього десятиріччя відбувається плідна співпраця державних органів України з міжнародними інституціями, які допомагають реформувати сектор державного управління (проєкти Twinning, SIGMA, GIZ тощо). У рамках цих проєктів експертами сформовано рекомендації щодо управління державними фінансами, включаючи, окрім усього іншого, внутрішній і зовнішній аудит [2].

Окрім того, нині реалізовується проект двостороннього співробітництва між МФУ й Міністерством фінансів Королівства Нідерланди в рамках Програми розвитку внутрішніх аудиторів державного сектору України. Поряд із цим запроваджено потужну підтримку розвитку внутрішнього державного аудиту з боку іноземних донорів.

Здавалося б, у нашій державі створено всі необхідні умови для успішного розвитку аудиту, проте цей процес натикається на значні перепони та проблеми. Так, за звітом Державної аудиторської служби України (ДАСУ), за 11 місяців 2019 року втрати фінансових ресурсів сягають понад 15, 9 млрд грн, із них – 3,2 млрд кошти державного бюджету [6].

Найбільш розповсюдженими фінансовими порушеннями є такі [2]:

– незаконні витрати внаслідок оплати завищеної вартості виконаних робіт і наданих послуг, зайві виплати внаслідок завищення кількості чи вартості придбаних товарів;

– використання грошових кредитів, позик міжнародних фінансових організацій, отриманих під гарантію Уряду України, усупереч їх цільовому призначенню;

– реалізація суб'єктами господарювання товарів, робіт чи послуг безоплатно або за заниженими цінами;

– проведення незаконних виплат по заробітній платі;

– списання коштів на видатки без отримання товарів, робіт чи послуг або в обсягах, вищих від їх фактичної вартості;

– ненарахування та неперерахування державними й комунальними підприємствами частини прибутку до бюджету;

– незаконні виплати фізичним особам (компенсацій, допомоги, пільг і субсидій, пенсій, стипендій), у тому числі тим, які не мали права на їх отримання або в завищених розмірах.

Цей перелік не є вичерпним, проте, на думку Державної аудиторської служби України, ці фінансові порушення є найбільш поширені та повторюються з року в рік. І саме підрозділ внутрішнього аудиту повинен запобігати виникненню цих порушень, чого на практиці не відбувається. Причинами ситуації, яка виникла, є недостатня чисельність працівників підрозділу внутрішнього аудиту, виконання внутрішніми державними аудиторами несумісних завдань, які часто пов'язані з наявністю потенційного конфлікту інтересів, недотримання вимог Стандартів внутрішнього аудиту, констатація фактів виявлених фінансових порушень без аналізу причин їх виникнення, охоплення внутрішніми аудитами малозначущих питань, низький відсоток охоплення об'єктів аудиту (6–8%), а також відсутність управлінських рішень за результатами внутрішнього аудиту навіть у разі виявлення фактів значних порушень і шахрайства.

Описана вище ситуація склалася передусім через низький рівень заробітної плати державних працівників, що не дає змоги наймати висококваліфікованих спеціалістів. Окрім того, на виникнення описаних проблем вплинуло те, що внутрішніми аудиторами розглядаються малозначимі питання, при цьому ігноруються вагомі аспекти, що порушує основоположний принцип аудиторів – незалежності, адже внутрішні аудитори бояться втратити роботу, якщо вони будуть виявляти всі факти, які виявляються під час перевірки зовнішніх контролюючих органів. Поряд із цим негативним вплив має відсутність конкретних дієвих управлінських рішень за результатами внутрішнього аудиту, що демотивує фахівців.

Для вирішення ситуації, яка склалася, необхідно здійснювати залучення внутрішніх аудиторів до навчальних програм, націлених на формування практичних навичок

у спеціалістів, поряд із навчанням керівників центральних органів виконавчої влади в напрямі розуміння ними необхідності й результативності проведення ефективного аудиту в організації [2].

Таким чином, можна дійти висновку, що нині в Україні сформовано лише підґрунтя для розбуди внутрішнього аудиту в державному управлінні. Так, створено законодавчу основу, напрацьовано методичні рекомендації, розпочато навчання внутрішніх державний аудиторів. Проте наявні проблеми заважають використати інструмент внутрішнього аудиту на повну силу, що вимагає скоординованих дій як органів державної влади, керівників бюджетних установ, так й окремих працівників.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що державний внутрішній аудит відіграє надзвичайно важливу роль для забезпечення ефективності використання бюджетних ресурсів. Саме тому протягом останніх років Україна активно співпрацює з міжнародними партнерами з метою забезпечення розвитку цього напряму у вітчизняній практиці. Так, прийнято низку законів, якими визначається сутність аудиту, об'єкт його націленості й схема його проведення. Окрім того, МФУ у 2019 році розроблено Методичні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України, у яких детально описується специфіка проведення внутрішнього аудиту в державних установах. При цьому виконання всіх вимог внутрішнього аудиту дасть змогу зробити його дієвим інструментом ефективного управління фінансовими ресурсами держави, допоможе уникнути значних фінансових утрат, проявів фактів шахрайства, що, у свою чергу, позитивно вплине на розвиток економічної та соціальної сфери в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2010. № 50–51. Ст. 572 (зі змінами та доповненнями станом на 16.01.2020) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 (дата звернення: 09.02.2020).

2. Внутрішній аудит в державному управління: слабка ланка чи запорука ефективного використання публічних ресурсів. URL: https://ukr.lb.ua/blog/yulia_slobodianyk/399024_vnutrishniy_audit_derzhavnomu.html (дата звернення: 11.02.2020).

3. Городянська Л. Державний фінансовий аудит та аудит ефективності в системі державного фінансового контролю. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2010. № 10. С. 35–44.

4. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22.04.1993 № 3125 (Закон утратив чинність на підставі Закону від 21.12.2017 № 2258-VIII (2258-19)) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3125-12 (дата звернення: 09.02.2020).

5. Про Бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1999. № 40. Ст. 365 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14 (дата звернення: 09.02.2020).

6. Інформація про стан фінансово-бюджетної дисципліни при використанні бюджетних коштів, державного і комунального майна у січні-листопаді 2019 року. *Результати діяльності державної аудиторської служби та її територіальних органів за 2019 рік.* URL: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/146947 (дата звернення: 10.02.2020).

7. Методологічні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України / Міністерство фінансів України. Київ, 2019. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/METOD%20VKAZIVKY%202019.pdf (дата звернення: 10.02.2020).

8. Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту фінансової та господарської діяльності бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 № 1777 (Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 419 (419-2015-п)) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2004-п (дата звернення: 09.02.2020).

9. Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2002 № 685 (Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 № 2 (2-2010-п)) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685-2002-п (дата звернення 09.02.2020).

10. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р зі змінами та доповненнями станом на 14.12.2016 / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80 (дата звернення: 10.02.2020).

11. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 310-р / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-р (дата звернення: 09.02.2020).

ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕЗИЛЬЄНТНОСТІ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

RESILIENCE CHARACTERISTICS OF HEALTHCARE SYSTEM: INTERNATIONAL EXPERIENCE FOR UKRAINE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.6

Корольчук О.Л.
к. наук з держ. упр.,
докторант кафедри соціальної та гуманітарної політики
Національна академія державного управління при Президентові України,
доцент кафедри наук про здоров'я
Ужгородський національний університет

У статті проаналізовано зарубіжний досвід вивчення характеристик резильєнтності системи охорони здоров'я на основі проведеного дослідження наслідків після епідемії Ебола. Зосереджено увагу на основних характеристиках резильєнтності системи охорони здоров'я, що забезпечують належний рівень їх функціонування та розвитку. Низка недоліків у подоланні серйозних потрясінь для здоров'я останні десятиліття спонукала політиків, практиків у галузі охорони здоров'я розробити поняття резильєнтності системи охорони здоров'я – характеристику, що може нарощуватися для збільшення спроможності систем поглинати, витримувати дію стресорів, загроз, відновлюватися та функціонувати й розвиватися далі за нових умов.

Сьогодні непередбачуваність, швидкість, мінливість ризиків, загроз, їх наслідків і поєднань впливів і ефектів вимагають від будь-якої системи бути резильєнтною. Особливо гостро питання розвитку резильєнтності системи охорони здоров'я постало у світі у зв'язку з епідемією Ковід-19, що сколихнула весь світ і триває останні 2 роки. Зарубіжний досвід демонструє, що формування та розвиток характеристик системи охорони здоров'я, які формують резильєнтність, є важливою, перспективною та актуальною стратегією, що здатна забезпечити безперебійне високоякісне функціонування системи, постійний розвиток і належне виконання завдань за будь-яких умов, у тому числі в кризових ситуаціях.

Зроблено висновок, що для підвищення ефективності системи охорони здоров'я в Україні необхідно формувати систему охорони здоров'я резильєнтною, тим більше враховуючи життя й діяльність у період затяжної епідемії Ковід-19.

Ключові слова: *резильєнтність, система охорони здоров'я, ефективність охорони здоров'я, резильєнтна система, управління резильєнтністю охорони здоров'я.*

The article analyzes the foreign experience of studying the characteristics of the resilience of the health care system on the basis of a study of the consequences after the Ebola epidemic. The focus is on the main characteristics of the resilience of the health care system that ensure the proper level of their functioning and development. A number of defects in overcoming major health shocks in recent decades have prompted health policymakers and practitioners to develop the concept of health system resilience, a feature that can be built up to increase the ability of systems to absorb, withstand stressors, threats, recover to function and develop under new conditions.

Today, the unpredictability, speed, variability of risks, threats, their consequences and combinations of influences and effects, requires any system to be resilient. The question of the development of the resilience of the health care system has become especially acute in the world in connection with the Covid-19 epidemic, which has shaken the whole world and has been going on for the last 2 years. Foreign experience shows that the process of forming and developing characteristics of the health care system that form resilience is an important, promising and relevant strategy that can ensure the smooth operation of the system, continuous development and proper performance of tasks under any conditions, including crisis situations.

It is concluded that in order to increase the efficiency of the health care system in Ukraine, it is necessary to make the health care system resilient, especially taking into account the life and activities during the protracted Covid-19 epidemic.

Key words: *resilience, health care system, health effectiveness, resistive system, health resilience management.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сьогодні, у часи непередбачуваності, швидкості, мінливості ризиків, їх наслідків і поєднань впливів та ефектів, будь-яка система прагне бути міцною, спроможною – стабільно функціонуючою та з постійними можливостями й потенціалом для перспективного розвитку. Для кращого розуміння та формування єдиного бачення розвитку систем різних сфер діяльності держави у світі розробляється та втілюється концепція розвитку резильєнтності, що нами пропонується й до впровадження в Україні. Фахівці зауважують, що для досягнення Цілей сталого розвитку, що пов'язані зі станом здоров'я, потрібна стійка та якісна система охорони здоров'я (далі – СОЗ) [1]. Світовою спільнотою ухвалено низку декларацій та угод, у яких наголошується на необхідності для всіх країн бути готовими до ефективного реагування на загрози громадському здоров'ю [2]. За часів вирування епідемії Ковід-19 ця наукова проблема стала вкрай актуальною та важливою для дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні дослідження щодо формування резильєнтності розпочалися недавно й не проводяться масштабно. Серед вітчизняних дослідників можемо назвати А. Бойко, М. Орел, М. Самуся, О. Суходолю, О. Резнікову, М. Білинську, О. Корольчук, М. Кондратенко та ін., які розглядають питання формування резильєнтності крізь призму стійкості держави в різних сферах її життєдіяльності.

У вітчизняному науковому просторі М. Білинська й О. Корольчук уперше запропонували визначати НР як здатність соціальної системи будувати нормальне, повноцінне життя в складних умовах, здатність суспільства протистояти викликам і кризам у різних сферах суспільного життя шляхом унесення змін та адаптації без шкоди для основних цінностей суспільства й інституцій. При цьому вони зазначають, що «НР також є елементом здатності суспільства щодо зміцнення національної безпеки, і не може бути обмежена військовими, економічними або медико-психологічними аспектами» [3; 4]. Загалом концепція резильєнтності є пріоритетною в дискурсі й серед дослідників систем охорони здоров'я з 2014 р. – спалаху епідемії Ебола в Західній Африці [5], із сучасною проблемою Ковід-19 ця концепція набула домінантності в дослідженнях, адже доведено, що резильєнтні системи охорони здоров'я зменшують уразливість здоров'я населення до порушення нормальних умов життєдіяльності [6].

Мета статті – на основі аналізу результатів огляду наукової літератури висвітлити питання щодо формування резильєнтності системи охорони здоров'я, її характеристик і запропонувати новий погляд на вдосконалення системи охорони здоров'я в сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна сьогодні продовжує реформування охорони здоров'я (далі – ОЗ), трансформує систему та удосконалює управління, форматує накопичення й перенаправляє використання ресурсів тощо. Одним із управлінських завдань щодо ОЗ є створення належних умов для розвитку системи відповідно до вимог і потреб часу. Реально ефективним шляхом розвитку СОЗ у світі в сучасних умовах уважається розвиток резильєнтності.

Криза останніх років, пов'язана з епідемією коронавірусної інфекції, стала тестом на міцність для більшості СОЗ по всьому світу, продемонструвавши недосконалість структур і функцій, слабкість систем. Оскільки країни світу продовжують реагувати на COVID-19, надзвичайно важливо примножувати зусилля для формування й удосконалення резильєнтності.

Водночас проявилося вміння інституцій ефективно реагувати на такого роду загрози, а систем – мобілізуватися за рахунок поєднання зусиль усіх зацікавлених сторін. З огляду на це, пандемія стала пусковим механізмом для початку більш серйозних дискусій про поглиблення досліджень і впроваджень резильєнтності в усіх сферах діяльності держави, зокрема в ОЗ. Сьогодні вже є вагомі напрацювання щодо цієї тематики, уже є результати та досвід – базис для України на шляху до розбудови власної резильєнтності.

Сучасний мінливий світ, продукуючи все нові й нові ризики, загрози, потрясіння – екстремальні події для СОЗ (далі – стресори), також відкриває й нові можливості – від інформаційних технологій, інноваційного управління та соціальних медіа до біонанотехнологій, які необхідно використовувати для своєчасного реагування на стресори, підвищення міцності та стійкості до настання катастроф, для формування резильєнтності.

Беззаперечно, чинники, що визначають сучасні тренди чи тенденції розвитку у світі, діють і на сферу ОЗ: глобалізація, урбанізація, технологізація, міграція, маркетизація, серйозні демографічні зміни, екологічні зрушення та проблеми (забруднення довкілля, зміна клімату, часті катаклізми й катастрофи), збільшення ризиків і загроз – стресорів сучасного світу, соціально-політичні конфлікти, технологічні інновації, поглиблення нерівності розподілу матеріальних благ і доступності до різних послуг, поляризація та агресивізація суспільств тощо.

Проблема неміцності, крихкості СОЗ від дії стресорів знову актуалізувалася, набула надзначення для кожної країни світу й для світу загалом унаслідок найгіршої епідемії коронавірусу, що триває й сьогодні. Утрата життів, масові соціальні зриви, негативні економічні наслідки та крах навіть найпростіших медичних служб показують, що трапляється, коли настає криза, а СОЗ не готові [7].

СОЗ тісно пов'язані та залежать від змін соціальних, екологічних, економічних, геополітичних і передусім найбільш активно реагують на демографічні й епідеміологічні зрушення, оскільки є першою лінією оборони прямо або опосередковано. Тому вкрай важливо, щоб вони були готовими протистояти стресорам, долати негаразди та катаклізми, ефективно функціонувати далі й розвиватися. Саме такі ефекти здатна забезпечити сформована резильєнтність системи, актуальність вивчення якої значно зросла останні роки.

Резильєнтність СОЗ є ключовою для подолання катастрофічних подій, таких як економічна криза та пандемія коронавірусу (COVID-19), але існує велика плутанина щодо того, що вона означає, як її зміцнити та як її оцінити. Резильєнтність – здатність готуватися, управляти (поглинати, адаптувати та перетворювати) і вчитися на потрясіннях [8]. Треба зважати, що настання стресорів не є обов'язково необхідною передумовою або компонентою для резильєнтності, СОЗ може бути оцінена

сьогодні як резильєнтна й за умов, що стресор ніколи не вплине.

Варто зауважити, що стресори часто впливають опосередковано на СОЗ, провокуючи власне попит на її послуги – на посилення її функціонування. Так, аналіз систем і політик ОЗ за 2020 р. говорить, що потрясіння можуть вплинути переважно на попит СОЗ (наприклад, епідемія збільшить потреби в ОЗ) та/або на її пропозицію (наприклад, економічна криза, як правило, спричинить зменшення наявних ресурсів) і може бути більш (або менш) серйозною [9].

Важливо зазначити, що існують також різні ступені тяжкості стресорів, це визначатиме, наскільки необхідна резильєнтність, а також яким буде характер реакції [10]. Оскільки зрозуміло, що дія та вплив стресорів, що провокують і випробовують ефективність СОЗ, її резильєнтність, залежать від масштабу і тривалості, науковці вивчають і визначають кількісно стресори ОЗ. Наприклад, Кіган та ін. запропонували визначення економічної рецесії як показник тяжкості впливу стресору та оцінити, як він впливає на фінансування СОЗ [11].

Сьогоднішні найпопулярніші теми для вивчення й обговорення серед науковців, практиків і теоретиків – ефективні та неефективні СОЗ за сучасних умов епідемічної нестабільності та її розвитку у зв'язку з коронавірусом; забезпечення здоров'я матерів, дітей; боротьба зі збільшенням навантаження від хронічних захворювань, профілактика постаріння населення та наслідків цього процесу, можливість залишатися ефективно функціонуючими за умов екологічних катастроф, економічних криз тощо.

Важливо враховувати зближення, нашаровування «старих» і «нових» проблем, досліджувати й накопичувати знання, уміння та сили протистояти цим комплексним впливам, їх наслідкам і непередбачуваним поєднанням. Украй важливо, навіть коли система поглинає несподівані стресори, реагує на знову виниклі проблеми й потреби, для неї бути здатною винайти і скористатися новими можливостями. Саме так СОЗ стає резильєнтною – здатною ефективно функціонувати за будь-яких умов та обставин: перекривати стресори, підтримувати здобутки, залишатися ефективною та розвиватися в нових реаліях.

Натомість, не вкладаючись у формування й розвиток резильєнтності, будь-яка сучасна система ризикує знищенням своїх інвестицій на десятиліття. Усебічне дослідження резильєнтності СОЗ, її забезпечення за умов сучасного мінливого, непередбачуваного світу є важливим завданням, виконання якого не зупиняється ні на мить у світі.

Позитивним є те, що різні галузі, такі як екологія, інженерія, складні адаптивні системи, психологія та ін., уже створили основи резильєнтності. [12–15]. Наприклад, гарним прикладом розробки й формування резильєнтності є реалізований проект Фонду Рокфеллера, у процесі якого розроблено суттєві дані про резильєнтні міста та суспільства, що можуть протистояти природним та антропогенним стресовим факторам, таким як зміна клімату, й адаптуватися до них [16]. Отже, наприклад, структура резильєнтності міста визначає якості й основні функції, що визначають резильєнтні міста [17].

Для кращого розуміння резильєнтності СОЗ ми пропонуємо статтю-дослідження Маргарет Крук «What is a resilient health system? Lessons from Ebola» [18] щодо використання уроків, отриманих після Еболи, коли неміцність СОЗ набула великого значення, актуальності й інтересу. Сьогодні ми маємо другий досвід такого стану: під час епідемії Ковід-19 утрати життя, масові соціальні зриви, неспроможність і навіть крах СОЗ і медичних служб показує знову, що відбувається, коли нападає криза, а СОЗ не готові, не мають потужностей її долати або недостатньо готові, їх не вистачає. У дослідженні авторка запропонувала основу резильєнтості СОЗ і характеристики, що її визначають, узявши за основу характерні риси з інших областей, які вже приймають формування резильєнтності як стратегію розвитку. М. Крук використовує так звану «міську систему резильєнтності», щоб описати п'ять характеристик резильєнтної СОЗ: усвідомлена, різна, саморегулююча, інтегрована, адаптивна [18].

Резильєнтність СОЗ визначають як здатність суб'єктів ОЗ, установ і населення підготуватися й ефективно реагувати на кризи; підтримувати основні функції під час кризи; і, маючи інформацію та досвід з уроків, отриманих під час кризи, реорганізовуватися, якщо цього вимагають умови. СОЗ є резильєнтними, якщо вони захищають життя людини й дають хороші результати для здоров'я для всіх під час кризи та її наслідків [19]. Резильєнтні СОЗ можуть також забезпечувати повсякденні вигоди й позитивні результати для здоров'я. Ця подвійна вигода – покращена ефективність як у погані, так і в добрі часи – це те, що називають «дивідендом з резильєнтності» [16].

Реагування на стресори, що спричиняють сплеск попиту на медичні послуги (наприклад, стихійне лихо, спалах хвороби або масові жертви), потребує двох енергій – реакції громадського здоров'я та активно функціонуючої системи надання медичної допомоги, що повинні працювати узгоджено завжди.

СОЗ є складними адаптивними системами, а резильєнтність – це нова їх властивість, що розглядається загалом [18]. Резильєнтність системи залежить від контексту ситуації, умов; обов'язкової попередньої оцінки потенціалу й слабких місць і наступного інвестування у вразливі компоненти – ще до кризи; посилення функцій під час дії кризи й огляду результатів після. Резильєнтність динамічна, а не статична конструкція: швидкість відновлення після кризи є головним показником успіху [16].

За дослідженням М. Крук, епідемія Ебола показала, що бракувало кількох передумов для резильєнтності:

1 – визнання глобальності характеру для важких криз в ОЗ і чіткості ролі суб'єктів на всіх рівнях глобальної СОЗ, адже, незважаючи на те що національні уряди принципово відповідають за свої СОЗ, їм потрібен потенціал для мобілізації всього кола місцевих суб'єктів і швидкого використання зовнішніх ресурсів за необхідності. Ми підтримуємо одну з ключових тез дослідження, що необхідно розвивати глобальну мережу резильєнтності – це є як моральним імперативом, так і визнанням того факту, що патогени не поважають кордонів. Кризи, потрясіння для СОЗ однієї країни можуть відбиватися в різних регіонах і в усьому світі загалом. Таким чином, резильєнтність СОЗ – глобальне суспільне благо, що потребує колективної реакції світової спільноти [18].

Резильєнтність – це й відповідь, «фінансування цієї відповіді може здійснюватися за рахунок традиційних вітчизняних джерел і джерел донорів або, як нещодавно пропонувалося, нового міжнародного фонду систем охорони здоров'я, де учасники – усі країни» [20].

2 – правова й політична основа для управління реакцією та встановлення відповідальності: упровадження Міжнародних медичних правил, які закликають країни нарощувати основні спроможності в галузі ОЗ та створювати засоби координації реагування з регіональними й глобальними партнерами у сфері ОЗ як необхідну умову ефективного реагування на надзвичайні ситуації [21; 22]. Сюди ж віднесла М. Крук і необхідність закріплення й усвідомлення повноважень державних установ ОЗ, ролі та відповідальності приватних і громадських суб'єктів ОЗ, залучення приватного та добровільного секторів до реагування й забезпечення гнучкості в розподілі та перерозподілі ресурсів у СОЗ.

3 – кадровий потенціал і ресурс: завжди існує потреба в професійній, сильній і відданій робочій силі, у тому числі й у галузі ОЗ, особливо враховуючи, що праця медичного персоналу часто є важкою та небезпечною [18]. Кадровий ресурс починається з підготовки й забезпечення достатньої кількості лікарів, медсестер, менеджерів і за особливих потреб та обставин виїзних працівників – стратегічне завдання для кожної СОЗ. Особливо важливо забезпечити «створення банку (запасу) соціального капіталу в СОЗ ще до настання кризи» [23]. Подібно до того, як потужний соціальний капітал у громадах сприяє індивідуальній психологічній резильєнтності після масових травм, соціальний капітал у СОЗ сприяє загальносистемному відновленню від криз [24]. Ми погоджуємося, що в контексті СОЗ соціальний капітал має два виміри: почуття цінності, спільноти й відповідальності суб'єктів ОЗ (клініцистів, менеджерів, інженерів, виїзних працівників) [25]; всеохоплюючу й надійну взаємодію громади з власне СОЗ [26].

Підтримуючи думку авторки статті, наголосимо, що СОЗ, що заслуговують на довіру та підтримку населення й місцевих політичних лідерів, надійно надаючи якісні послуги до кризи, мають потужну перевагу щодо резильєнтності [18] і в часи кризи. Наголосимо, що саме ефективність публічного управління ОЗ на рівні громад, територій є запорукою та базисом для отримання підтримки й довіри в скрутні часи.

Спираючись на вищезазначене, резильєнтність СОЗ може характеризуватися такими п'ятьма елементами (за М. Крук) [18]:

– по-перше, резильєнтні СОЗ – усвідомлені – мають актуальну, кожен день оновлювану карту ресурсів (людських, фізичних, інформаційних), що проявляє сфери міцності та вразливості. Це – функціональні сфери (наприклад, інформаційні технології, спеціальна допомога), сектори ОЗ, медичної допомоги (малярія, здоров'я матерів) або конкретні умови/географічні райони (наприклад, близькість до зон повені, вогнищ небезпеки). Вони знають потенційні загрози здоров'ю та ризики для населення з біологічних і небіологічних джерел.

Усвідомленість – наявна реальна об'єктивна актуальна інформація – потребує стратегічних інформаційних систем ОЗ та мереж епідеміологічного нагляду, які можуть повідомляти як про функціональність і стан самої системи, так і про загрози здоров'ю, що насуваються в режимі реального часу, забезпечуючи можливості прогнозного моделювання. Важливо, що інформація може надходити як із традиційних (установи, аудит, спостереження, опитування населення), так і з інших джерел (соціальні медіа, телефонні лінії, медичні працівники, опитування задоволеності). Така інформація, у свою чергу, надає дані й для про планування включно з можливостями програвати, імітувати логістику реагування на кризу;

– по-друге, резильєнтні СОЗ різноманітні – здатні вирішити широкий спектр викликів здоров'ю, а не обмежено цілеспрямовані, є більш стабільними та здатними виявляти порушення, коли вони виникають. Як приклад різноманітності резильєнтної СОЗ автор статті [18] наводить первинну медичну допомогу: у добре функціонуючій клініці первинної медичної допомоги пацієнт із незнайомою сукупністю симптомів стимулює систематичне дослідження щодо нових патогенів, а не виписування, через те що пацієнт не вкладається у відомі алгоритми. Інший приклад – лікарняні невідкладні служби, медичні працівники громад та інші перші точки контакту із СОЗ: у спокійні часи системи, що задовольняють різноманітні потреби в галузі ОЗ, збільшують кількість і якість взаємодії людей із СОЗ, підвищуючи довіру громадськості й даючи змогу швидше визнавати нову загрозу здоров'ю, усвідомлюючи дивіденди від резильєнтності. За умов такого підходу існує загальне охоплення ОЗ, а це, у свою чергу, одна з передумов і важливий захід резильєнтності. Загальне охоплення ОЗ сприяє широкому наданню медичних послуг, захищає вразливі сім'ї від фінансових труднощів тощо; також це сприяє розвитку стосунків, що роблять людей більш схильними до своєчасного звернення за медичною допомогою та заходами ОЗ у кризових ситуаціях, таких як епідемії, це може бути варте життя й забезпечити зниження смертей, запобігання смертям і надавати можливості стримувати спалах [18];

– по-третє, резильєнтні СОЗ саморегулюються з можливістю стримувати та ізолювати загрози здоров'ю, водночас надаючи основні медичні послуги й уникаючи поширення нестабільності по всій системі. Це має три елементи-здатності: (1) швидко ідентифікувати й ізолювати загрозу та спрямувати на неї ресурси, (2) мінімізувати зрив у наданні основних медичних послуг під час кризи, (3) бути доступними. Зберігаючи здорове населення, яке не постраждало, основні медичні послуги допоможуть послабити наслідки загрози для інших сфер життя: продуктивності праці, освіти й політичних процесів [18]. Надійні, саморегулюючі СОЗ потребують інвестицій у так звані повільні змінні, які довго змінюються, щоб побудувати стабільну платформу для надання медичної допомоги (наприклад, інфраструктура, навчання медичних працівників) та обов'язково інвестувати у швидкі змінні (наприклад, карантин, одиниці ізоляції) для посилення реагування на надзвичайні ситуації, кризи [27; 28]. Саме так формується резильєнтність – за дизайном, а не випадково;

– по-четверте, резильєнтні СОЗ потрібно інтегрувати. Резильєнтні СОЗ об'єднують різноманітних учасників, ідеї та групи, щоб формулювати рішення й ініціювати дії: обмін інформацією, чітке спілкування та координація діяльності кількох суб'єктів є основними ознаками інтеграції, і їх найкраще досягти, установивши координатором СОЗ. Діяльність у галузі ОЗ, зокрема комунікація з громадськістю, повинна бути тісно скоординована з наданням медичних послуг [18].

Оскільки загальновизнано, що гарне здоров'я залежить від внесків, що надходять до СОЗ, а також тому, що надзвичайні ситуації, пов'язані з ОЗ, поширюючись, впливають на все суспільство й економіку, ефективне реагування на кризу здоров'я вимагає залучення різних галузей, таких як, наприклад, транспорт, медіа та освіта. До того ж залежно від контексту сільське господарство, водопостачання та санітарія, інші сектори повинні бути інтегровані як на національному, так і на регіональному рівнях у зусилля реагування для безперебійного забезпечення найважливіших факторів, що визначають здоров'я населення. Також важливим є залучення приватного сектору, неурядових організацій, керівництва місцевих громад і представників громадянського суспільства, отримуючи надзвичайно важливі додаткові можливості та перспективи для ОЗ [18].

Забезпечення громад бути визнаними центральними суб'єктами СОЗ, а не просто одержувачами медичної допомоги дасть синергію позитивних впливів: ефектом від більш широких і масових консультацій, активного зворотного зв'язку у звичайні часи стане краща поінформованість, усвідомленість людей про ризики та необхідні дії громади щодо їх зменшення під час настання стресорів.

Резильєнтність не означає повної самодостатності й самостійності, навпаки, резильєнтні СОЗ мають міцні зовнішні зв'язки з регіональними та глобальними партнерами, що дає змогу урядам сприяти швидкому залученню більш широкого набору ресурсів. Це приклад розумної залежності [18];

– по-п'яте, резильєнтні СОЗ є адаптивними. Адаптивність – це здатність трансформуватися таким чином, щоб покращити функції в умовах украй несприятливих подій. Будь-які адаптації повинні підвищити ефективність у короткостроковій перспективі й в ідеалі сприяти створенню довготривалої стійкості [18].

Варто зауважити, що адаптованість систем проявляється не лише в умовах криз: СОЗ демонструють здатність адаптуватися й у звичайні часи, коли змінюються епідеміологічні та демографічні потреби людей. Щоб гарно

адаптуватися за скрутних часів криз, потрясінь і до нових викликів, важливо забезпечити такі елементи: сильне та гнучке керівництво, актуальні дані та можливості їх використання, належним чином організовані структури та системи управління, що спроможні реалізовувати необхідні зміни. Коли мова йде про резильєнтні системи з розвиненою адаптативною якістю, ми розуміємо, що після пережитої кризи вона функціонує краще, отримує більший результат та ефект від укладених інвестицій у людський капітал, ресурсність і забезпечення можливостей, що особливо вагомо для подальшого розвитку й готовності до майбутніх викликів.

Розвиток резильєнтності СОЗ для України є вкрай важливим напрямком, ми маємо переваги – досвід інших, їхні помилки та перемоги, їхні результати досліджень та інновацій. Ми використали в статті описане М. Крук дослідження результатів і висновків досвіду Ліберії під час спалаху Еболи, що й вона рекомендувала для використання як керівництва для відбудови СОЗ у найближчі роки.

Висновки. Сучасний світ, сповнений ризиків і криз, що є швидкими, часто непередбачуваними та мають комплексні наслідки, вимагає від країн, суспільств, націй і систем бути більш міцними, стійкими, гнучкими, адаптованими, такі якості здатна забезпечити сформована резильєнтність. Під час криз резильєнтні СОЗ забезпечують ефективну всебічно допомогу в задоволенні потреб щодо здоров'я, зменшують людські втрати, пом'якшують несприятливі наслідки для здоров'я тощо. Такі системи також допомагають мінімізувати соціальні та економічні зриви – наслідки масштабних загроз здоров'ю, що притаманні спалахам різних хвороб, природним та атропогенним потрясінням. Тому важливо формувати резильєнтність і впроваджувати дослідження й наукові доробки щодо її розвитку й удосконалення.

Однією з вагомих сучасних характеристик та ефектом сформованої резильєнтності є забезпечення синергії постійної колаборації та діалогу всіх зацікавлених учасників – державного, приватного та бізнес-секторів, влади всіх рівнів, місцевого самоврядування, громад, людей тощо. Залучення всіх як партнерів призводить до більшої спроможності заходів стримування, зменшення страху в суспільстві, прискорення відновлення нормальної діяльності після настання потрясінь. Ефекти проявляються також у вигляді кращого рутинного забезпечення та продуктивності заходів охорони здоров'я, медичної допомоги й соціальної згуртованості протягом некризових періодів.

Резильєнтна система охорони здоров'я в Україні може швидше розвиватися, заснована на дослідженнях і досвіді в галузі охорони здоров'я та інших галузей світу. Такі дослідження систем охорони здоров'я, які стикаються з ризиками, потрясіннями, можуть продемонструвати, чому і як елементи резильєнтності систем забезпечують досвід і результати за різних умов.

Ураховуючи все вищевикладене й можливості проспективного плідного розвитку за будь-яких умов та обставин для благополуччя й розвитку наступних поколінь, які надає розвинена резильєнтність, ми переконані в необхідності дослідження та запровадження концепції формування резильєнтності в Україні. І розпочати цей шлях треба саме з охорони здоров'я.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Tracking universal health coverage: global monitoring report. (2017). World Health Organization and World Bank. URL: http://documents.worldbank.org/.

2. Toolkit for assessing health-system capacity for crisis management. Part 1. User manual. (2012). World Health Organization, Regional Office for Europe.

3. Білинська М.М., Корольчук О.Л. Терміни: Національна резильєнтність (стресостійкість). *Публічне управління :* термінол. словник / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 101.

4. Bilynska M., Korolchuk O. The role of national resilience in public administration reforming. *Yearbook of Department "Administration and management.* 2018. Vol. 3. P. 24–45. URL: https://administracija-i-upravlenie.nbu.bg/bg/godishnici/arhiv-na-godishnik-nadepartament-administraciq-i-upravlenie/godishnik-na-departament-administraciq-i-upravlenie-t-32018-issn-2603-297-x-online.

5. Mills A. Resilient and responsive health systems in a changing world. *Health Policy and Planning.* 2017. Vol. 32. P. 3. URL: https://academic.oup.com/heapol/article/32/suppl_3/iii1/4621481.

6. Olu O. Resilient Health System As Conceptual Framework for Strengthening Public Health Disaster Risk Management: An African Viewpoint. *Public Health.* 2017. № 5. P. 263. URL: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5625001/.

7. Health-system resilience: reflections on the Ebola crisis in western Africa / M.P. Kieny, D.B. Evans, G. Schmets, S. Kadandale. *Bull World Health Organ.* 2014. № 92. P. 850.

8. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332441/Policy-brief%2036-1997-8073-eng.pdf.

9. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332441/Policy-brief%2036-1997-8073-eng.pdf.

10. Blanchet K et al. Governance and capacity to manage resilience of health systems: Towards a new conceptual framework. *International Journal of Health Policy and Management.* 2017. № 6 (8). P. 431–435.

11. Keegan C et al. Measuring recession severity and its impact on healthcare expenditure. *International Journal of Health Care Finance and Economics.* 2012. № 13 (2). P. 139–155.

12. Allenby B., Fink J. Toward inherently secure and resilient societies. *Science.* 2005. № 309. P. 1034–36.

13. Anderies J.M., Ryan P., Walker B.H. Loss of resilience, crisis, and institutional change: lessons from an intensive agricultural system in southeastern Australia. *Ecosystems.* 2006. № 9. P. 865–78.

14. Holling C.S. Resilience and stability of ecological systems. *Annu Rev Ecol Syst.* 1973. № 4. P. 1–23.

15. Dalziell E., McManus S. Resilience, vulnerability, and adaptive capacity: implications for system performance. 1st International Forum for Engineering Decision Making (IFED); Dec 5–8, 2004; Stoos, Switzerland.

16. Rodin J. The resilience dividend: being strong in a world where things go wrong. New York : PublicAffairs, 2014.

17. The Rockefeller Foundation, Arup. City resilience framework. New York : The Rockefeller Foundation and Arup, 2014.

18. What is a resilient health system? / M.E. Kruk, M. Myers, S.T. Varpilah, B.T. Dahn. *Lessons from Ebola. Lancet*. 2015. May 9. № 385 (9980).

19. Masten A.S. Ordinary magic: resilience processes in development. *Am Psychol.* 2001. № 56. P. 227.

20. Gostin L.O. Ebola: towards an International Health Systems Fund. Lancet 384: e49–51.

21. WHO. International Health Regulations (2005). Geneva : World Health Organization, 2008. The Lancet. Ebola: what lessons for the International Health Regulations? *Lancet*. 2014. № 384. P. 1321.

22. Kimball A.M., Heymann D. Ebola, International Health Regulations, and global safety. *Lancet.* 2014. № 384. P. 2023.

23. WHO. WHO Global Health Observatory Data Repository. 2015. URL: http://apps.who.int/gho/data/node.main.A1443?lang=en&showonly=HWF.

24. Kaniasty K., Norris F.H. Longitudinal linkages between perceived social support and posttraumatic stress symptoms: sequential roles of social causation and social selection. *J Trauma Stress*. 2008. № 21. P. 274–81.

25. Perkins D.D., Hughey J., Speer P.W. Community psychology perspectives on social capital theory and community development practice. *Community Dev.* 2002. № 33. P. 33–52.

26. Balabanova D., Mills A., Conteh L. et al. Good Health At Low Cost 25 years on: lessons for the future of health systems strengthening. *Lancet.* 2013. № 381. P. 2118–33.

27. Anderies J.M., Ryan P., Walker B.H. Loss of resilience, crisis, and institutional change: lessons from an intensive agricultural system in southeastern Australia. *Ecosystems.* 2006. № 9. P. 865–78.

28. Anderies J.M., Janssen M.A., Walker B.H. Grazing management, resilience, and the dynamics of a fire-driven rangeland system. *Ecosystems.* 2002. № 5. P. 23–44.

КЛЮЧОВІ ПРИНЦИПИ, ПІДХОДИ ТА ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКОСТІ

THE KEY PRINCIPLES, APPROACHES AND FORMS OF INTERACTION BETWEEN AUTHORITIES AND THE PUBLIC

УДК 323.2
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.7

Корчак І.М.
аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті висвітлено актуальні питання взаємодії влади і громадськості через призму конфліктів у сфері публічного управління. Дослідження здійснювалося в межах науково-дослідної роботи кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України на тему «Інноваційні механізми забезпечення суспільної довіри в умовах ефективного публічного управління», тому метою аналізу визначальних принципів, підходів і форм взаємодії влади і громадськості є обґрунтування напрямів поліпшення такої взаємодії та загалом підвищення рівня суспільної довіри до органів публічної влади. Визначено, що ключовими принципами взаємодії влади і громадськості є принципи відкритості влади, прозорості, ефективності, результативності й підзвітності. На сучасному етапі розвитку взаємин влади і громадськості виділено чотири форми (рівні) взаємодії влади і громадськості – інформування, консультації з громадськістю, діалог і партнерство. Звернено увагу, що ефективність взаємин влади і громадськості, що проявляються в активній участі громадян у процесах ухвалення управлінських рішень у сфері публічного управління, боротьби з корупцією, упровадження новітніх технологій (не тільки цифрових), підвищує коефіцієнт корисної дії від такої взаємодії тільки за умови мінімізації (або виключення загалом) появи конфліктних ситуацій і сприяє підвищенню інституційної спроможності влади. У межах статті запропоновано підходи, що сприятимуть зменшенню ризиків появи конфліктних ситуацій на всіх рівнях такої взаємодії. Виявлено й обґрунтовано основні напрями підвищення ефективності взаємодії влади з громадськістю, серед яких, зокрема, перехід від одностороннього інформування в бік інтерактивної взаємодії з експертним середовищем, провідними інститутами громадянського суспільства; своєчасне запобігання (або вже залагодження) конфліктам, що виникають у сфері публічного управління при взаємодії влади та громадськості; підвищення спроможності органів влади забезпечувати ефективну взаємодію з громадськістю; підвищення залучення до участі в управлінні державними справами й визначення функції взаємодії з громадськістю не периферійною, а пріоритетною, невід'ємною частиною процесу вироблення публічної політики; підвищення довіри громадян до влади через процеси побудови державної репутації, удосконалення співпраці між органами публічної влади і громадськістю на всіх рівнях їх взаємодії.

Ключові слова: *демократичні цінності, громадянське суспільство, громадськість, форми взаємодії влади і громадськості, конфліктологічний вимір, конфлікти у сфері публічного управління.*

The article highlights current issues of interaction between authorities and the public through the prism of conflicts in the field of public administration. This study was carried out within the research work of the Department of Public Policy and Political Analysis of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine: "Innovative mechanisms to ensure public confidence in effective public administration", so the analysis of defining principles, approaches and forms of interaction between authorities and the public is justified by the directions of improving such interaction and in general increasing the level of public trust in public authorities. It is determined that the key principles of this interaction between government and the public are the principles of openness of government, transparency, efficiency, effectiveness and accountability. At the present stage of development of relations between the government and the public, there are four forms (levels) of interaction between the government and the public – information, public consultation, dialogue and partnership. Attention is drawn to the fact that the effectiveness of government-public relations, manifested in the active participation of citizens in management decision-making in the field of public administration, anti-corruption, implementation of new technologies (not only digital), increases the efficiency of such interaction only if minimized (or exclusion in general) the emergence of conflict situations and enhances the institutional capacity of government. The article proposes approaches that will help reduce the risk of conflict at all levels of this interaction. Identified and substantiated five main areas of improving the effectiveness of interaction between authorities and the public, including in particular: the transition from one-sided information to active interaction with the expert community, the leading institutions of civil society; timely prevention (or already settlement) of conflicts that arise in the field of public administration in the interaction between authorities and the public; increasing the capacity of government agencies to ensure effective interaction with the public; increasing the involvement in public administration and defining the function of interaction with the public is not a peripheral, but a priority, integral part of the process of public policy making; increasing citizens' trust in government through the process of building public reputation, improving cooperation between authorities and the public at all levels of their interaction.

Key words: *democratic values, civil society, the public, forms of interaction between authorities and the public, the conflict dimension, conflicts in the field of public administration.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Складність, що зростає, публічного управління, його фрагментація та «мережеві» типи прийняття управлінських рішень, вплив фінансово-політичних груп і лобіювання власних інтересів сигналізують загалом про неспроможність влади ефективно виконувати свої функції в політичній, соціально-

економічній та інших сферах суспільного життя. Не відкидаючи роль і значення процесів цифровізації, упровадження електронних послуг та інші позитивні зміни, що відбуваються в Україні, через невідповідність публічної політики потребам і сподіванням членів суспільства, їхнє невдоволення рівнем життя в країні, недовіру до влади періодично виникають конфліктні ситуації, що загалом демотивують громадян брати активну участь у формуванні та реалізації публічної політики та свідчать передусім про відсутність ефективних каналів зв'язку влади з громадськістю.

Представники державного сектору неоднозначно сприймають процес взаємодії влади з громадськістю, зводячи спілкування скоріше до поодиноких комунікацій, ніж рівноправних партнерських стосунків. Утім переконані, що саме партнерство лежить в основі ефективних взаємин влади і громадськості та сприяє, на нашу думку, розвитку громадянського суспільства й демократичної держави, тому потребує розуміння визначальних принципів, підходів і рівнів (форм) такої взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Етапи становлення громадянського суспільства, демократичних і недемократичних формацій, вплив людини на політику, взаємодія між владою та громадянами висвітлювалися в працях Е. Гелнера [1], Дж. Грунінга й Т. Ханта [2], Г. Ласкі, Р. Міхельса, К. Поппера, С. Хантінгтона, Дж. Ціммермана. Заслуговують на увагу роботи українських учених, які розглядали цю проблематику через призму публічного управління, серед них – А. Колодій, М. Маринович, В. Полохало й ін. Проблемні аспекти взаємодії влади з громадськістю вивчали в дослідженнях Е. Афонін, Р. Войтович, Л. Гонюкова [3], О. Пухкал [4], С. Телешун, І. Рейтерович, С. Ситник [5], Н. Годун [6], М. Шукюрова [7] та ін.

Значна кількість досліджень з означеної тематики підкреслює її актуальність, водночас зазначені роботи мають різне бачення шляхів і методів взаємодії влади з громадськістю, недостатньо уваги, на наш погляд, приділено способам зменшення ризиків появи конфліктів, що можуть виникати в ході співпраці влади і громадськості.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. За результатами аналізу зарубіжних і вітчизняних публікацій і наукових розробок у площині публічного управління [8–10] варто відмітити, що сьогодні ґрунтовні дослідження ключових принципів, підходів і форм (рівнів) взаємодії влади і громадськості в Україні через призму конфліктів у сфері публічного управління відсутні, що актуалізує теоретико-прикладні пошуки дієвих напрямів взаємодії влади і громадськості в умовах виникнення конфліктів.

Метою статті є з'ясування ключових принципів, підходів і сучасних форм взаємодії влади з громадськістю через призму конфліктів у сфері публічного управління з метою обґрунтування напрямів підвищення ефективності такої взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Якщо розглядати взаємодію між владою та громадськістю через призму конфліктів у сфері публічного управління, то, на нашу думку, влада має виступати в ролі арбітра між конкуруючими групами інтересів, балансувати сили між конфліктуючими економічними, професійними й іншими групами та асоціаціями, створити умови для комфортного проживання всіх мешканців на всій території країни. При цьому громадськість може й має контролювати владу на всіх етапах прийняття управлінських рішень. За Дж. Грунінгом, можна перетворити латентну (приховану) громадськість на активну завдяки усвідомленню проблеми, усвідомленню обмежень і рівня включеності [2; 11, с. 15].

Водночас Дж. Дьюї, визначаючи громадськість як активне соціальне утворення, наголошував на некомпетентності мас [12, с. 135]. Очевидно, мова йде про важливість залучення до процесів управління державою виключно компетентних представників громадськості для так званої синергії зусиль.

Під компетентністю громадськості розуміємо базові знання законодавства, управлінських процесів, структури органів публічної влади та їхніх функцій, зацікавленість у роботі, відкритість до навчання. З позицій системного підходу надійність і щільність взаємодії державної влади і громадянського суспільства відбивають зворотні зв'язки, що показують якість і зміст їхнього інформаційного взаємообміну, орієнтують на досягнення соціальної ефективності державного управління. Тривала відсутність ефективності зворотних зв'язків у соціальних системах може призвести до нелегітимності системи. Інтенсивність взаємодії державної влади і громадянського суспільства дає змогу створювати могутні зворотні зв'язки, здатні коректувати вектор розвитку українського соціуму і створювати точки вирішення напруження, що накопичилися у суспільній системі [13, с. 9]. Розглянемо чотири форми (рівні) такої взаємодії [14–18].

Перша форма (рівень) взаємодії – *інформування,* під час якого орган влади надає вільний доступ до даних про свою діяльність чи про розробку, прийняття й реалізацію управлінських рішень через різні комунікаційні канали

(сайт, соціальні мережі тощо) у межах і в спосіб, дозволені законодавством, на вимогу та/або за ініціативою представників громадськості (наприклад, на запит громадян). На цьому етапі, на наш погляд, зменшенню (мінімізації) ризиків появи конфліктних ситуацій сприятиме дотримання мінімальних стандартів подачі інформації: чіткий зміст; достовірність; своєчасність; репрезентативність.

Консультації з громадськістю мають на меті отримання зворотного зв'язку та проводяться в обов'язковому порядку щодо проектів нормативно-правових актів (далі – НПА), цільових програм (державних, регіональних, місцевих), рішень стосовно стану їх виконання. На цьому етапі, на наш погляд, зменшенню (мінімізації) ризиків появи конфліктних ситуацій сприятиме врахування думки громадськості для покращення якості НПА й обґрунтування, якщо рекомендації з боку громадськості не враховано.

Діалог як активна фаза взаємодії влади з громадськістю, де остання виступає як активний учасник на етапі вироблення політики чи розробки конкретного управлінського рішення або НПА. Для діалогу при органах влади створюються допоміжні структури, а саме: *колегії* (проходять у форматі відкритого засідання із залученням представників громадськості й засобів масової інформації); *експертно-консультативні ради* – дорадчі органи, утворені з метою надання органу влади наукової, експертно-консультативної, інформаційної допомоги; *громадські ради* – працюють при міністерствах, інших органах влади (за оперативними даними, в Україні їх до 70).

На цьому етапі діалогу влади та громадськості, на наш погляд, зменшенню (мінімізації) ризиків появи конфліктних ситуацій сприятиме бажання та готовність обох сторін (влади і громадськості) до діалогу.

Партнерство – найвищий і найефективніший рівень, на нашу думку, взаємодії, на якому відбувається командна гра задля досягнення спільної мети, наприклад, державно-приватне партнерство. На цьому етапі зменшенню (мінімізації) ризиків появи конфліктних ситуацій сприятиме спільна відповідальність влади та громадян у ході прийняття й реалізації владного рішення, делегування частини повноважень чи послуг і, відповідно, ресурсів неурядовим організаціям.

У дослідженні «Консультативно-дорадча участь громадськості у виробленні публічної політики» С. Рудовська пропонує підходи до класифікації участі громадськості у виробленні публічної політики за ступенем участі:

1) громадськість не бере участі у виробленні політики на жодному з етапів, а є пасивним отримувачем інформації від органів влади;

2) консультативно-дорадча участь громадськості як окрема стадія вироблення політики, частіше під назвою «консультування з громадськістю», але здійснюється більше для з'ясування потреб громадськості, ніж для забезпечення участі у виробленні публічних рішень;

3) громадськість здійснює консультативно-дорадчу участь на більшості або на всіх етапах вироблення публічної політики з метою врахування інтересів і задоволення потреб громадян [18, с. 6].

Отже, відбувається безперервний процес комунікації між органами влади та громадськістю, який може супроводжуватися різними конфліктними ситуаціями.

Аналізуючи зміст Програми розвитку ООН (англ. The United Nations Development Programme) і дослідження «Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України», можна зробити висновок, що ключовими принципами у взаєминах влади і громадськості будь-якої країни є відкритість, транспарентність (прозорість), ефективність, результативність, підзвітність. У їх основі – ідея, що інформація про прийняті рішення в уряді (приватному секторі й в організаціях громадянського суспільства), у тому числі фінансова, не може бути закрита від громадськості та інституційних носіїв прав (англ. stakeholders) [21]. З огляду на це, сучасна тенденція до посилення тиску та громадського контролю набуває особливого значення у виявленні, наприклад, корупційних та інших злочинних дій, антидержавних проявів з боку окремих представників влади й запобігання призначенню на відповідальні посади осіб, що скомпрометували себе, хоч це більш ефективно працює сьогодні на теренах країн Європейського Союзу (далі – ЄС).

Однією з найбільш ефективних і корисних форм взаємодії влади та громадськості, яка може бути перейнята Україною в рамках наближення до стандартів європейської демократії й удосконалення національної моделі звернень громадян, що нині потребує відповідної модернізації, є реалізація права петицій на рівні ЄС [22]. Водночас не погоджуємося, що петиція є формою взаємодії, скоріше, це форма реалізації права на самоврядування, до яких також можна віднести вибори, громадські ініціативи, створення органів самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, референдуми тощо.

Приєднання України до міжнародних програм, наприклад, багатосторонньої міжнародної ініціативи Партнерство «Відкритий уряд» (англ. Open Government Partnership) [23], також диктує владі про дотримання певних

вимог і принципів, зокрема прозорості публічного управління, що сприяють, у кінцевому підсумку, налагодженню конструктивного діалогу з громадянами з мінімальною кількістю конфліктів.

Висновки. Сьогодні без участі громадськості важко уявити розвиток держави. За останні кілька років в Україні, дійсно, змістилися акценти до розуміння владою необхідності ефективної співпраці влади з громадськістю. Безумовно, це залежить від реальної політичної та соціально-економічної ситуації в країні й відбувається під впливом міжнародних зобов'язань України перед світовими партнерами.

У межах дослідження розглянуто чотири форми (рівні) участі громадськості в управлінні державними справами, серед яких – партнерство як найвища форма (рівень) взаємодії. На нашу думку, серед напрямів підвищення ефективності взаємодії влади з громадськістю можна розглядати такі:

– перехід від одностороннього інформування в бік інтерактивної взаємодії з експертним середовищем, провідними інститутами громадянського суспільства;

– збереження громадянської злагоди в межах країни, своєчасне зняття напруження та залагодження (мінімізація чи запобігання) конфліктів, що виникають у сфері публічного управління;

– проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній у суспільстві з метою мінімізації конфліктів, що виникають на тлі нерозуміння громадянами сутності реформ та інших трансформацій у країні;

– залучення до участі в управлінні державними справами компетентних представників громадських об'єднань, визначення функції взаємодії з громадськістю не периферійною, а пріоритетною, невід'ємною частиною процесу вироблення публічної політики.

Разом із тим важливим є загалом підвищення довіри громадян до влади через процеси побудови державної репутації, удосконалення співпраці між владою і громадськістю на всіх рівнях їх взаємодії.

На наш погляд, конфліктні взаємини між владою і громадськістю тривалий період знижують зацікавленість і залученість громадськості до процесів, що відбуваються в країні, і є марним витрачанням державних ресурсів за низької при цьому якості послуг самих органів публічної влади. Крім того, протиріччя між органами публічної влади та громадськістю негативно впливають на рівень суспільної довіри, тому вимагають від органів публічної влади відповідального ставлення до конфліктів між сторонами (особливо латентних, скритих конфліктів). Водночас підвищується роль антикризового публічного управління, що ставить завдання перед владою оперативно реагувати на запити суспільства, складно розраховувати на успіх там, де намагання влади не збігаються із цінностями та нормами суспільства.

Ефективність взаємин влади і громадськості, що проявляються в активній участі громадян у процесах ухвалення управлінських рішень у сфері публічного управління, боротьби з корупцією, упровадження новітніх технологій (не тільки цифрових), підвищує коефіцієнт корисної дії від такої взаємодії за умови мінімізації (або виключення загалом) появи конфліктних ситуацій і сприяє підвищенню інституційної спроможності влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ernest Gellner. Conditions of Liberty. Civil Society and Its Rivals. Hamilton. London, 1994. 240 p.

2. Грунинг Дж., Хант Т. Методы паблик рилейшнз в США. Государственная служба. *Паблик рилейшнз в государственном управлении. Зарубежный опыт (бюллетень).* 1998. № 1. С. 18–27.

3. Афонін Е.А., Гонюкова Л.В., Войтович Р.В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с.

4. Пухкал О.Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. … докт. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ : НАДУ, 2011. 36 с.

5. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики : наук. розробка / авт. кол. : С.О. Телешун, І.В. Рейтерович, С.В. Ситник та ін. Київ : НАДУ, 2013. 44 с.

6. Годун Н.Ю. Громадянське суспільство в Україні: історико-правовий аспект розвитку. *Право і суспільство*. 2015. Ч. 3. Р. І. С. 3–8.

7. Шукюрова М. Технология взаимодействия власти с общественностью: диалог или ультиматум. *Дні інформаційного суспільства-2012* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24–25 квіт. 2012) / упоряд. : Н.В. Грицяк, С.Г. Соловйов. Київ : Салютіс, 2012. 294 с.

8. Citizen Participation Handbook. 2018. 144 с.

9. Huis voor democratie en rechtsstaat. URL: Stemvijzer.nl.

10. Młodzież w działaniu. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Mobilna Młodzież" COM (2010). 56 с.

11. Болотова В.О. Паблік рілейшенз : конспект лекцій для органів внутрішніх справ (перевид.). Харків : НУВС, 2011. 123 с.

12. Королько В.Г. Основы паблик рилейшнз. Киев : Ваклер, 2001. 528 с.

13. Суспільство та влада: механізми взаємодії : навчально- методичні матеріали для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії суспільства і влади» / А. Михненко, С. Кравченко, І. Пантелейчук та ін. Київ : НАДУ, 2013. 80 с.

14. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. Н.К. Дніпренко. Київ : ТОВ «Вістка», 2008. 164 с.

15. Криворучко Ю.М. Особливості функціонування механізму взаємодії органів державної влади із громадськістю. URL: http://www.ukr.vipreshebnik.ru/derzhavne-upravlinnya/4398-osoblivosti-funktsionuvannya-mekhanizmu-vzaemodiji-organiv-derzhavnoji-vladi-iz-gromadskistyu.html (дата звернення: 04.06.2021).

16. Громадянське суспільство і влада : урядовий офіційний веб-сайт. URL: http://civic.kmu.gov.ua (дата звернення: 01.06.2021).

17. Проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем / Т. Фулей, Л. Лукас, Л. Сайц. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2013. 168 с.

18. Рудовська С.І. Консультативно-дорадча участь громадськості у виробленні публічної політики : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ : НАДУ, 2019. 20 с.

19. Governance for sustainable human development: A UNDP policy document Jan. 1997. URL: http://magnet.undp.org (дата звернення: 11.05.2021).

20. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. : Е.А. Афонін, О.В. Суший. Київ : НАДУ, 2010. 48 с.

21. Про ініціативу «Партнерство Відкритий уряд» (Open Government Partnership). *Офіційний веб-сайт в Україні.* URL: http://ogp.gov.ua (дата звернення: 11.05.2021).

22. Нестерович В. Реалізація права петицій на рівні Європейського Союзу. *Електронна бібліотека юридичної літератури.* URL: http://www.pravoznavec.com.ua (дата звернення: 01.06.2021).

23. Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» / видання USAID в рамках Програми «РАДА: підзвітне, відповідальне, демократичне, парламентське представництво» у співпраці з Кабінетом Міністрів України. Київ, 2016. 15 с.

УПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ *eHealth* ЯК ОДНОГО З ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

IMPLEMENTATION OF THE *eHealth* SYSTEM AS ONE OF THE PRIORITY DIRECTIONS OF TRANSFORMATION OF THE HEALTHCARE SPHERE IN UKRAINE

УДК 351.77
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.8

Макаренко М.В.
к. мед. наук,
директор
Клініка «ММ-дентал»,
здобувач наукового ступеня доктора наук кафедри державного управління філософського факультету
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті проаналізовано особливості впровадження в Україні системи eHealth як одного з пріоритетних напрямів трансформації сфери охорони здоров'я. Обґрунтовано, що концепція розвитку цифрової економіки та суспільства характеризує eHealth як сучасну цифрову медичну платформу.

Установлено, що ключовими акторами публічної політики з питань реформування сфери охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України (формує публічну політику у сфері, несе відповідальність за реалізацію реформ); Національна служба здоров'я України (аналізує та прогнозує потребу населення в медичних послугах, забезпечує оплату послуг медичним закладам); державне підприємство «Електронне здоров'я» eZdorovya (адмініструє Центральну базу даних eHealth, сертифікує відповідні інструменти впровадження, уживає заходів щодо захисту інформації); вітчизняний бізнес у сфері охорони здоров'я (долучається до медичних інформаційних систем з метою автоматизації роботи створених медичних закладів).

Установлено, що Міністерством охорони здоров'я України затверджено етапи дорожньої карти з питань запровадження функціонування системи eHealth і розроблено технічні вимоги зі створення в Україні мінімального життєздатного продукту (Minimum Viable Product, MVP) – першої версії програмно-апаратного рішення, що дав змогу впровадити базовий набір технічної та процесної функціональності для підтримки здійснення реформи на первинному рівні й має потенціал для створення відповідної інфраструктури на вторинному і третинному рівнях надання медичної допомоги населенню.

Обґрунтовано, що впровадження системи eHealth в Україні перебуває на початковому етапі й потребує розробки детальної покрокової стратегії та системного підходу, удосконалення й розвитку нормативно-правової бази у сфері електронної охорони здоров'я. Ці заходи мають бути гармонізовані з юридичними нормами Європейського Союзу, методичними документами ВООЗ, мати відповідну науково-методичну базу, стандарти і протоколи, систему електронних медичних записів, захисту цифрової інформації.

Ключові слова: *трансформації сфери охорони здоров'я, медична галузь, електронна система охорони здоров'я, eHealth, eZdorovya.*

The article analyzes the features of the introduction of the eHealth system in Ukraine as one of the priority areas of healthcare transformation. It is substantiated that the concept of development of digital economy and society characterizes eHealth as a modern digital medical platform.

It is established that the key actors in public policy on health care reform are the Ministry of Health of Ukraine (forms public policy in the field, is responsible for implementing reforms) National Health Service of Ukraine eZdorovya eHealth (administers the eHealth Central Database, certifies the relevant implementation tools, takes measures to protect information); domestic business in the field of health care (joins medical information systems in order to automate the work of their medical institutions).

It is established that the Ministry of Health of Ukraine approved the stages of the roadmap for the implementation of the eHealth system and developed technical requirements for the creation of a minimum viable product in Ukraine (Minimum Viable Product, MVP) – the first version of a software and hardware solution that allows implementing a basic set of technical and process functionality to support the implementation of the reform at the primary level and has the potential to build appropriate infrastructure at the secondary and tertiary levels of health care.

It is substantiated that the implementation of the eHealth system in Ukraine is at an early stage and requires the development of a detailed step-by-step strategy and system approach, improvement and development of the regulatory framework in the field of e-health. These measures must be harmonized with the legal norms of the European Union, WHO methodological documents, have an appropriate scientific and methodological framework, standards and protocols, a system of electronic medical records, protection of digital information.

Key words: *healthcare transformation, medical industry, electronic healthcare system, eHealth, eZdorovya.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Трансформація системи охорони здоров'я спрямована на забезпечення громадян України рівним доступом до високоякісних медичних послуг, орієнтацію вітчизняної медичної галузі на досягнення реалізації принципу клієнтоцентричності в наданні медичних послуг пацієнту [1]. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства характеризує eHealth як цифрову медичну платформу, що містить динамічний набір систематизованих електронних даних про стан здоров'я окремого пацієнта й забезпечує інформаційний обмін між учасниками процесу виробництва та споживання медичних послуг. Тож цілком очевидно, що впровадження системи eHealth в Україні є одним із пріоритетних напрямів сучасної трансформації сфери охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми сучасних трансформаційних змін публічного управління досліджували такі вітчизняні науковці: О. Карпенко, П. Клімушин, В. Наместнік, Д. Спасібов та інші. Питанням

використання цифрових технологій у сфері охорони здоров'я присвячували розробки Д. Борковський, Т. Гряділь, В. Журавель, Т. Ткачук.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, незважаючи на наявність значної кількості наукових публікацій за цією тематикою та враховуючи стрімкий розвиток цифровізації всіх сфер життєдіяльності суспільства, потребують подальшого аналізу питання впровадження системи eHealth як одного з пріоритетних напрямів трансформації вітчизняної сфери охорони здоров'я.

Метою статті є дослідження особливостей і проблем упровадження системи eHealth в Україні як одного з важливих напрямів трансформації сфери охорони здоров'я на сучасному етапі вітчизняного державотворення.

Виклад основного матеріалу. Концептуальні засади та вихідні принципи, за якими створено електронну систему охорони здоров'я eHealth в Україні, визначено в меморандумах Проектного офісу, Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ) і підтримано прогресивною світовою спільнотою.

eHealth являє собою електронну систему, яка є інформаційною базою медичних даних пацієнта, дає змогу отримувати медичні послуги, підтримувати стосунки між лікарем і пацієнтом. Її розвиток і подальша інтеграція на всіх рівнях надання медичної допомоги дасть змогу, виходячи із загальної картини здоров'я пацієнта, оперативно отримувати необхідну інформацію з метою встановлення діагнозу та проведення ефективного його лікування.

Міністерством охорони здоров'я затверджено етапи дорожньої карти з питань запровадження функціонування системи eHealth [2] та розроблено технічні вимоги зі створення в Україні мінімального життєздатного продукту (Minimum Viable Product, MVP) – першої версії програмно-апаратного рішення, що дав змогу впровадити базовий набір технічної та процесної функціональності для підтримки здійснення реформи на первинному рівні й має потенціал для створення відповідної інфраструктури на вторинному і третинному рівнях надання медичної допомоги населенню [3].

Мінімальний життєздатний продукт містить низку реєстрів: реєстр пацієнтів; закладів охорони здоров'я різних форм власності; медичних працівників, які надають первинну допомогу; контактів та угод між медичними закладами й Національною службою здоров'я України (НСЗУ); лікарських засобів; рецептів, вартість яких відшкодовується з державного бюджету, тощо. Така технологічна побудова створює умови для впровадження інших програмних продуктів на місцевому рівні на засадах ринкових і конкурентних відносин, забезпечує мультифункціональність і гнучкість системи, а також дає змогу споживачам медичних послуг мати доступ до цієї системи з будь-яких гаджетів – комп'ютерів, планшетів, смартфонів.

У структурі система має два складники – державний центральний і приватний зовнішній. Державний центральний складник є систематизованою сукупністю об'єднаних інформаційних систем, яка дає змогу кінцевим користувачам (пацієнтам, медичним працівникам, фахівцям з обслуговування системи) ефективно та безперешкодно працювати в ній, надаючи медичні послуги або отримуючи їх. Зовнішній складник містить приватні медичні інформаційні системи різнопланового медичного спрямування, які під'єдналися до системи eHealth і співпрацюють із нею. Головним розробником технічного компонента цієї системи й адміністратором центральної бази даних є державне підприємство «Електронне здоров'я», що працює під брендом eZdorovya [4].

Зазначене підприємство створене задля здійснення реформування медичної галузі й ефективної реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії іншим соціально небезпечним захворюванням, здійснення контролю за якістю медичних виробів у сфері обігу наркотичних засобів, епідемічного нагляду тощо.

Головними ж завданнями підприємства визначено технічний і технологічний супровід функціонування програмних продуктів, технічне адміністрування інформаційних систем та електронних баз даних, надання доступу до них кінцевим користувачам, забезпечення підтримання системи в актуальному стані, збереження інформаційних даних, надання фізичним і юридичним особам послуг щодо інжинірингових, логістичних, комерційних послуг тощо з метою забезпечення коректної роботи всієї системи загалом.

Указане підприємство здійснює свою діяльність відповідно до завдань, що визначені Статутом цієї організації. Зокрема, до основних функцій державного підприємство «Електронне здоров'я» належить технологічна, технічна й експлуатаційна підтримка системи функціонування програмно-інформаційних комплексів, що забезпечують роботу реєстрів цієї системи; управління електронними базами даних з використанням розроблених інтелектуальних систем; підготовка відповідної нормативно-технічної документації; здійснення супроводу впровадження на локальному рівні програмно-технічних засобів

для запуску роботи системи на місцях; сертифікація розроблених програмно-технічних інструментів для користування нею кінцевими споживачами.

Окрім того, підприємство активно підтримує інформаційну співпрацю з зарубіжними країнами та бере участь у реалізації міждержавних проектів з питань сумісності й взаємодії електронних баз даних, розробці перспективних проектів, у тому числі комерційних [5].

Головною метою діяльності підприємства eZdorovya є забезпечення прозорості у фінансуванні, відмова від паперового документообігу, створення бізнес-середовища для впровадження інновацій у галузі медицини, розвиток медичного IT-ринку тощо [6].

Таким чином, ключовими акторами публічної політики з питань реформуванні сфери охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України (формує публічну політику у сфері, несе відповідальність за реалізацію реформ); Національна служба здоров'я України (аналізує та прогнозує потребу населення в медичних послугах, здійснює розробку програм медичних гарантій, забезпечує оплату послуг медичним закладам); державне підприємство «Електронне здоров'я» eZdorovya (адмініструє Центральну базу даних eHealth, здійснює супровід питань функціонування на локальному рівні програмно-технічних засобів для запуску роботи системи на місцях, сертифікує відповідні інструменти впровадження, уживає заходів щодо захисту інформації, що міститься в Центральній базі даних eHealth); вітчизняний бізнес у сфері охорони здоров'я (долучається до медичних інформаційних систем з метою автоматизації роботи створених медичних закладів) [7].

Електронна система eHealth працює за модульним принципом, де кожний модуль – це певний набір опцій, які потрібні різним користувачам цієї системи. Медичні інформаційні системи (МІС) розроблені та працюють за таким же принципом.

Наприклад, «Адміністративний модуль надавача медичних послуг первинної медичної допомоги» має функцію укладання договорів з Національною службою здоров'я України й отримання фінансування для закладів первинної медичної допомоги. Модуль «Робоче місце лікаря первинної медичної допомоги» призначений для лікарів первинної ланки, роботи з деклараціями, рецептами, у тому числі й за програмою «Доступні ліки», електронними медичними картками тощо. «Модуль аптечного закладу» містить можливість реєструвати аптеки, їх підрозділи чи філії, фармацевтів, які там працюють, і призначений для укладання договорів щодо реімбурсації з Національною службою здоров'я України. Модуль «Робоче місце фармацевта» призначений для компенсації вартості електронного рецепту за програмою реімбурсації «Доступні ліки». «Модуль надавача медичних послуг спеціалізованої медичної допомоги» забезпечує можливість реєстрації установи, що надає спеціалізовану медичну допомогу. Модуль «SMD Medical Workplace» розроблений для лікарів, які працюють із діагностичними звітами, виписуванням е-направлення, обробкою та погашенням е-направлень, веденням електронних медичних документів (прийом, призначення та виписка тощо).

Інформаційна система Медікал використовується для автоматизації повного циклу надання медичних послуг: від запису пацієнта на прийом до подання звіту до Національної служби здоров'я України про надані послуги. Таким чином, модульний принцип роботи цієї системи дає змогу адаптувати та налаштувати її до характеристик і потреб конкретного медичного закладу [8].

Для пацієнтів-користувачів створена система Helsi.me, яка дає змогу кожному швидко обрати та здійснити on-line запис себе чи членів своєї родини до будь-якого лікаря; мати доступ до власної електронної медичної картки; швидко отримувати результати тестів чи аналізів; бачити й виконувати призначення лікаря та дотримуватися плану лікування. Система Helsi для лікарів дає можливість комфортно вести історії хвороби пацієнта; коректно здійснювати прийом пацієнтів; оперативно отримувати результати діагностики, аналізів; мати можливість працювати за клінічними протоколами лікування [9].

Платформа «МедІнфоСервіс» побудована так, що має можливість імпортувати дані з електронної медичної картки амбулаторного пацієнта до електронної медичної картки стаціонарного хворого. Це значно спрощує та взаємоузгоджує роботу поліклінік і стаціонарних медичних закладів. Ця система успішно функціонує в більше ніж 100 вітчизняних закладах охорони здоров'я. Платформа містить низку підсистем, наприклад: «Аналізи та дослідження», «Огляд пацієнта», «Анамнези та скарги», «Міжнародна класифікація первинної медичної допомоги», «Міжнародний класифікатор хвороб», «Класифікатор медичних процедур та хірургічних операції», «Державний реєстр лікарських засобів України», «Лікарські засоби, вартість яких підлягає відшкодуванню» (Доступні ліки) тощо [10].

Разом із тим варто зазначити, що система впроваджується без затвердженої національної

стратегії розвитку, оскільки система електронного здоров'я є не лише сукупністю сервісів і програм. Це цифрова трансформація всієї вітчизняної медичної системи, відтак її розбудова має здійснюватися на основі чітко визначених концептуальних засад, стратегічних і тактичних напрямів роботи. Окрім того, має бути розроблена стратегія щодо реформування вторинного (спеціалізованого) і третинного (високоспеціалізованого) рівнів надання медичної допомоги в контексті здійснення медичної реформи в Україні, які мають корелюватися з установленими термінами реалізації державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, що визначені в Законі України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [11].

Висновки. Таким чином, упровадження системи eHealth в Україні перебуває на початковому етапі й потребує розробки детальної покрокової стратегії та системного підходу, удосконалення й розвитку нормативно-правової бази у сфері електронної охорони здоров'я. Ці заходи мають бути гармонізовані з юридичними нормами Європейського Союзу та методичними документами ВООЗ, мати відповідну науково-методичну базу, стандарти і протоколи, національну систему електронних медичних записів, містити інформаційні фармацевтичні системи, системи захисту цифрової інформації тощо. Окрім того, варто запровадити систему дистанційного навчання медичних працівників із залученням до навчального процесу освітніх і науково-дослідних установ для освоєння медичними працівниками нових цифрових продуктів, з використанням e-health – тренінгів, шкіл-e-health тощо, що дасть можливість покращити ефективність прийняття управлінських рішень на всіх рівнях надання медичної допомоги.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Медична реформа. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya.

2. Міністерство охорони здоров'я затвердило дорожню карту і принципи системи eHealth в Україні. URL: https://network.org.ua/ministerstvo-ohorony-zdorov-ya-zatverdylo-dorozhnyu-kartu-i-pryntsypy-systemy-e-health-v-ukrayini/.

3. МОЗ України та представники громадської ініціативи підписали Меморандум щодо співпраці в розробці e-health. URL: https://moz.gov.ua/article/news/moz-ukraini-ta-predstavniki-gromadskoi-iniciativi-pidpisali-memorandum-schodo-spivpraci-v-rozrobci-e-health.

4. ДП «Електронне здоров'я» презентує свій бренд – eZdorovya. URL: https://yur-gazeta.com/golovna/dp-elektronne-zdorovya-prezentue-sviy-brend--ezdorovya.html.

5. ДП «Електронне здоров'я» відповідає на найпоширеніші запитання щодо системи eHealth. URL: https://www.apteka.ua/article/558381.

6. Про Статут державного підприємства «Електронне здоров'я» : Наказ МОЗ України від 03.02.2020 № 211. URL: https://ehealth.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/jpg2pdf.pdf.

7. EZdorovya. Адміністратор Центральної бази даних eHealth України. URL: https://ehealth.gov.ua/.

8. Підключені до eHealth Медичні Інформаційні Системи. URL: https://ehealth.gov.ua/pidklyucheni-do-ehealth-mis/#:~:text.

9. Шукайте лікарів, клініки та ліки онлайн. Записуйтесь на прийом не виходячи з дому. URL : https://helsi.me/.

10. Програмне забезпечення для медичних закладів. URL: https://www.infomed.ck.ua/.

11. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text.

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПОЛІПШЕННЯ ГАЛУЗІ РОСЛИННИЦТВА ЗАКРИТОГО ҐРУНТУ У СВІТЛІ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY TO IMPROVE THE INDUSTRY OF INDOOR CROP PRODUCTION IN THE LIGHT OF CURRENT TRENDS IN FOOD SECURITY OF UKRAINE

УДК 338.43:351.86(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.9

Міненко С.В.
к. техн. наук,
доцент кафедри машиновикористання та сервісу технологічних систем
Поліський національний університет

Савченко В.М.
к. техн. наук, доцент,
завідувач кафедри машиновикористання та сервісу технологічних систем
Поліський національний університет

Савченко Л.Г.
к. іст. наук,
доцент кафедри електрифікації, автоматизації виробництва та інженерної екології
Поліський національний університет

Нині в Україні гостро постала дилема узагальнення передового досвіду вирощування сільськогосподарських культур у закритому ґрунті, важливим завданням є також визначення основних векторів розвитку державної політики в цьому напрямі. Достеменно відомо, що в умовах стрімкого розвитку науки «публічного управління та адміністрування» й прогресивного державного впливу на розвиток аграрної сфери досить часто в науковому колі використовується поняття «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання». Однак, як свідчать численні розвідки, на жаль, не є системно визначеним безпосередньо сам механізм становлення й поетапної реалізації державної політики, зокрема державної політики в аграрній сфері. Метою статті є дослідження особливостей розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту на сучасному етапі, а також визначення основ формування державної політики в аналізованій сфері. Автором запропоновано такі шляхи поліпшення державної політики в аграрному секторі України згідно з реалізацією таких механізмів: на законодавчому рівні (удосконалення нормативно-правої бази); цілеспрямована організаційна діяльність може бути реалізована завдяки чітким адміністративно-організаційним рішенням і директивним указівкам; забезпечення ефективності функціонування підприємств галузі рослинництва закритого ґрунту є рентабельним лише за обґрунтованої фінансово-економічної підтримки держави; неоціненну роль, як наголошує автор статті, відіграє система інформаційного забезпечення мотивації основних учасників ринку галузі рослинництва закритого ґрунту, в межах якої доцільно розробляти й упроваджувати інструменти вирішення наявних проблем і суперечностей розвитку аграрної сфери в Україні. У результаті ґрунтовного аналізу теоретичної джерельної бази та практичних свідчень учених автором доведено, що задля ефективного сталого розвитку ринкової економіки українській державній аграрній політиці варто зосередитися у світлі сучасних тенденцій продовольчої безпеки на створення принципово нового концепту аграрної економіки.

Ключові слова: *продовольча безпека, рослинництво закритого ґрунту, державна політика, механізми.*

Now in Ukraine, sharply faced the dilemma of summarizing the best practices of growing crops in greenhouses, an important task is also to determine the main vectors of state policy in this direction. It is known that under conditions of rapid development of science of "public administration and management" and progressive state influence on development of agrarian sphere the concept of "mechanism of state management" and "mechanism of state regulation" is used quite often in scientific circle. However, as evidenced by numerous reconnaissance, unfortunately, the mechanism of formation and step-by-step implementation of state policy, in particular state policy in the agricultural sphere, is not systematically defined directly. The purpose of the article is to study the peculiarities of the development of indoor crop production at the present stage, as well as to determine the basis for the formation of state policy in this area. The author proposed the following ways of improving public policy in the agricultural sector of Ukraine according to the following mechanisms: at the legislative level (improvement of the regulatory framework) purposeful organizational activities can be implemented due to clear administrative and organizational decisions and directive guidance; ensuring effective functioning of enterprises of crop production industry closed ground is cost-effective only with reasonable financial and economic support of the state and municipal government. As a result of thorough analysis of the theoretical source base and practical evidence of the scientists, the author has proved that for effective sustainable development of the market economy, the Ukrainian state agrarian policy should focus on the creation of a fundamentally new concept of agricultural economy in the light of current trends in food security.

Key words: *food security, indoor crop production, state policy, mechanisms.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Нині в Україні гостро постала дилема узагальнення передового досвіду вирощування сільськогосподарських культур у закритому ґрунті, важливим завданням є також визначення основних векторів розвитку державної політики в цьому напрямі. Достеменно відомо, що в умовах стрімкого розвитку науки «публічного управління та адміністрування» і прогресивного державного впливу на розвиток аграрної сфери досить часто в науковому колі використовується поняття «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання». Однак, як свідчать численні розвідки, нажаль, не є системно визначеним безпосередньо сам механізм становлення й поетапної реалізації державної політики, зокрема державної політики в аграрній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні та іноземні вчені досліджували різноманітні аспекти виробництва продукції рослинництва закритого ґрунту [8; 9].

Модифікаційні вектори розвитку світового ринку овочів закритого ґрунту вивчав І.М. Новак [6]. Детальний системний аналіз собівартості як визначального чинника зміцнення конкурентоспроможності підприємства здійснила Є.В. Прохватілова [12]. Економічним аспектам розвитку плодоовочевого ринку України приділила свою увагу М.Ф. Кисляченко [3]. Екологічні аспекти вирощування овочів і ягід у тепличних умовах дослідили Є.М. Бережняк і Т.В. Гончаренко [1].

Варто зауважити, що результати їхніх досліджень не висвітлюють першооснов формування державної політики розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту. На противагу їм, С.І. Урба [13] детально охарактеризувала методологічні засади становлення аграрної галузі в системі забезпечення економічної безпеки держави. Однією з ґрунтовних, на наш погляд, останніх розвідок є дослідження Ю.Ф. Маєвського [5]. У численних працях автор обґрунтував дилему становлення, розвитку та реалізації державної аграрної політики в Україні. Автор запропонував вирішення досліджуваного питання, а саме опис шляхів удосконалення механізмів формування й реалізації державної аграрної політики в нашій державі.

Метою статті є дослідження особливостей розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту на сучасному етапі, а також визначення основ формування державної політики в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення продовольчої безпеки є постійною проблемою як країн із низьким рівнем економічного розвитку, так і розвинутих країн, які постійно вдосконалюють механізми підтримки продовольчої безпеки [7]. Так, відповідно до Проекту Закону України «Про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» від 04.10.2018 № 9162 [11], продовольча безпека держави має бути спрямована на належний рівень продовольчого забезпечення населення, доступ населення без перешкод, фізичний та економічний, до безпечних і якісних продуктів харчування, а також на внесок у глобальну продовольчу безпеку. Забезпечення продовольчої безпеки держави має здійснюватися передусім такими шляхами: «забезпечення вітчизняного виробництва якісного та безпечного продовольства в обсязі, необхідному для гарантування продовольчої безпеки України; також українському виробнику сільськогосподарської продукції варто надавати повсякчас державну підтримку; відповідно сучасним запитам забезпеченням доступу громадян до безпечних харчових продуктів, зокрема у результаті реалізації прикладних наукових досліджень у сфері розробки новітніх харчових продуктів (інгредієнтів) або традиційних харчових продуктів (інгредієнтів), сортів рослин та порід тварин; шляхом участі в міжнародній та регіональній інтеграції, забезпечення доступності продуктів харчування у світі метою якої є стандартизація підходів до реалізації продовольчої безпеки світу загалом; сприяти впровадженню системи моніторингу стану продовольчої безпеки в Україні; дотриманню вимог ЄС щодо безпеки та якості харчових продуктів та ефективної системи ветеринарних та фітосанітарних заходів; продовольчі ресурси, що призначені для забезпечення стратегічних потреб держави, варто постійно оновлювати та сприяти належному зберіганню останніх; варто акцентувати увагу на фундаментальній ролі здійснення моніторингу та прогнозування ринку продукції рослинництва закритого ґрунту; передусім реалізація створеної ефективної системи державного контролю за додержанням законодавства про харчові продукти, побічні продукти тваринного походження та корми із дотриманням здоров'язбережувального вектору державної політики задля сприяння благополуччя біоти, а також захисту життя організмів, спрямованої на запобігання формуванню ризиків, що виникають внаслідок проникнення, укорінення чи поширення організмів які виявляють, шкодочинну дію у відношенні до інших організмів, які є носіями чи проміжними господарями хвороб чи хвороботворних організмів» [11]. Нині одним із основних завдань Міністерства аграрної політики та продовольства України є реалізації загальнодержавна аграрної політики, що спрямована на процвітання агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки держави [11].

В Україні овочівництво являє собою специфічну галузь, яка має певні недоліки, пов'язані з низькою транспортабельністю продукції; великим різноманіттям вирощуваних культур (понад 100), для яких є характерним використання специфічної агротехніки; незначною механізацією окремих виробничих процесів, що вимагає значних затрат ручної праці й потребує працівників відповідної спеціалізації щодо обслуговування певних видів техніки, організації товарної обробки, зберігання та реалізації овочів; великою трудомісткістю робіт, що призводить до значних сумарних витрат на виробництво [14, с. 77].

Також відзначимо, що для вирощування сільськогосподарських культур використовуються земельні ділянки сільськогосподарського призначення.

У результаті здійснення виробничо-господарської діяльності конкретну галузь, зокрема

й тепличну, ми характеризуємо за специфічними індивідуальними особливостями, які під впливом тих чи інших зовнішніх факторів реалізуються та їх основі набувають визначеної організаційно-технологічної структури. Тому, як наголошує В.О. Чайка, використання SWOT-аналізу дає нам змогу врахувати дію факторів зовнішнього і внутрішнього середовища (таблиця 1) [14; 15].

Стратегія розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту з урахуванням аналізу вищенаведених фактичних даних має бути спрямована на зростання виробництва високоякісної продукції рослинництва, відповідно, з мінімізацією витрат на отримання останніх. Що ж потрібно для забезпечення потреби галузі необхідними фінансовими ресурсами? Це передусім створення сприятливих умов для здійснення фінансових операцій, удосконалення інвестиційної, інноваційної, бюджетної та податкової політики. Підтримка держави має бути реалізована впродовж визначених термінів і бути прогнозовано плановою, а не хаотично вибірковою з визначеною сезонною чи політичною активністю керівних ланок органів державної влади. Наприклад, щодо таких нескладних у рамках держави питаннях будівництва нових тепличних комплексів чи постачання енергоносіїв, засобів живлення та захисту рослин. Якщо ж ми говоримо про державну політику в галузі рослинництва закритого ґрунту, на превеликий жаль, досліджувана нами сфера залишається все частіше поза увагою українського законодавця та політикуму загалом.

Відповідно до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 [10], заходами державної підтримки, що можуть застосовуватися до рослинництва закритого ґрунту, є регулювання цін; фінансова підтримка згідно з вимогами часу; маркетинг і просування продукції на ринок; субсидіювання на рівні державного бюджету має бути в розрахунку на одиницю оброблюваних угідь; доцільним є часткове бюджетне відшкодування вартості висіяного стратегічно репродукційного насіння; виконання цільових бюджетних програм, основою метою яких є підвищення збереження та посилення родючості ґрунтів; виважене й мінімізоване у своєму вираженні ведення сільського господарства на радіаційно забруднених територіях; для власних виробничих потреб техніки, аналоги яких відсутні в нашій державі, варто звільнити від державного мита ввезення в Україну; варто наголосити також на реалізації державної підтримки, пов'язаної із забезпеченням контролю якості й безпеки продуктів харчування [2; 10].

Державна підтримка вирощування рослин у теплицях можлива через фінансування придбання та ремонту теплиць, установлення сучасних систем поливу й використання біологічно безпечних добрив, забезпечення виробництва доступними енергоносіями, створення умов для зберігання, переробки та реалізації зібраних овочів тощо. Такі заходи мають спричинити підвищення ефективності виробництва, якості вирощеної продукції, зниження цін на тепличні овочі, що підвищить попит на них.

На нашу думку, з метою підтримки галузі рослинництва на закритому ґрунті на державному рівні має бути прийнята відповідна стратегія, спрямована на сприяння розвитку галузі шляхом будівництва, модернізації й технічного переоснащення тепличних комбінатів і підприємств; надання державної підтримки в реалізації інвестиційних проектів з будівництва теплиць нового покоління; зниження фінансового навантаження на сільськогосподарських товаровиробників при виробництві продукції рослинництва закритого ґрунту в частині зниження вартості енергоносіїв шляхом субсидування частини витрат на придбання електричної енергії й (або) технологічного газу, на будівництво теплиць нового покоління й придбання устаткування до них. Реалізація заходів такої стратегії сприятиме інноваційному процесу розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту, особливо в питаннях підвищення ефективності галузі за рахунок упровадження нових енерго- й ресурсозбережувальних технологій, дасть змогу зробити продукцію сільськогосподарських господарств економічно конкурентоспроможною, підвищити мотивацію для збільшення обсягів виробництва високоякісних овочів і ягід закритого ґрунту, забезпечити в міжсезонний період гарантоване постачання населення України свіжими овочами, регулювати ціновий фактор на споживчому ринку. Реалізація заходів такої програми допоможе забезпечити: 1) економічний ефект: збільшення обсягів виробництва рослинництва закритого ґрунту; збільшення площі зимових теплиць нового покоління; приріст виторгу від реалізації продукції рослинництва закритого ґрунту; 2) бюджетний ефект – обсяг податкових і неподаткових надходжень як у регіональний бюджет, так і в державний; 3) соціальний ефект – збільшення чисельності працівників, зайнятих у галузі рослинництва закритого ґрунту. До основних ризиків, які можуть вплинути на досягнення запланованих результатів, належать: зміна державного й обласного законодавства; недостатній рівень співфінансування з боку інвесторів, а також сільськогосподарських виробників із власних і позикових

Таблиця 1

SWOT-аналіз розвитку галузі рослинництва захищеного ґрунту

Сильні сторони (S)	Слабкі сторони (W)
– висока якість вітчизняної продукції, відповідність її екологічним нормам; – здатність виробляти продукцію в зимовий період; – великі площі, заняті у виробництві рослинництва захищеного ґрунту; – нарощування валового виробництва рослинництва захищеного ґрунту; – стабільність реалізації на внутрішньому ринку, надання переваг українським споживачем вітчизняній тепличній продукції; – можливість отримати єдину нині державну підтримку, що передбачена для галузі рослинництва захищеного ґрунту: компенсацію відсотків за позикою в банках	– значне підвищення цін на енергоносії; – зупинка роботи великої частини тепличних комплексів у Донецькій і Луганській областях, а також ктрата територій і продукції з АР Крим; – відсутність кваліфікованих кадрів для впровадження нових технологій виробництва овочів закритого ґрунту; – залежність галузі від імпортного обладнання та матеріалів; – складність процесу залучення інвестицій у галузь; – відсутність гарантій щодо швидкого повернення інвестованих коштів; – складність спілкування тепличних виробників і фінансових інституцій, які не володіють достатньою мірою технологічними знаннями, не розуміють механізмів існування відповідного ринку, а також їх насторожує складний маркетинг у веденні цього бізнесу; – обмеження Російською Федерацією експорту українських овочів захищеного ґрунту; – складність експорту до країн ЄС вітчизняної тепличної продукції через її високу собівартість порівняно з європейською; – насиченість вітчизняного ринку овочів закритого ґрунту; – низька купівельна спроможність населення; – короткий період зберігання продукції; – сезонність у виробництві продукції.
Можливості (O)	**Слабкі сторонни (W)**
– модернізація та розширення виробничих потужностей; – звільнення частки внутрішнього ринку тепличних овочів від імпортної продукції через подальше знецінення гривні; – проникнення вітчизняної тепличної продукції на зовнішні ринки через можливе знецінення гривні й запровадження ЗВТ з ЄС; – упровадження енергоощадних технологій і використання альтернативних джерел енергії для оптимізації виробничих витрат, зниження собівартості, а також для підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції; – досягнення зменшення трудомісткості в діяльності тепличних господарств; – створення науково-практичних центрів на базі найбільших тепличних господарств країни для забезпечення галузі висококваліфікованими кадрами; – збільшення українськими господарствами виробництва продукції преміям сегменту й рідкісних сортів для подальшого заміщення імпортних позицій на вітчизняному ринку тепличних овочів.	– невизначеність з економічною і політичною ситуацією в країні; – подальше здорожчання енергоресурсів; – продовження Російською Федерацією санкцій на обмеження експорту вітчизняної тепличної продукції; – складність або неможливість для багатьох підприємств галузі пройти процес сертифікації Global GAP, що водночас закриває для них можливість вийти на ринки Європи (окрім Прибалтики та Польщі), Канади, США й інших країн з високим рівнем купівельної спроможності населення; – ризики, пов'язані з технологічним процесом: імовірність захворювання рослин тощо; – ризики, пов'язані з виникненням стихійних лих.

Джерело: створено автором на основі аналізу [14; 15].

засобів; несприятлива ринкова кон'юнктура, а також непередбачено високе зростання цін на насіння, добрива, устаткування, матеріали, електричну енергію, які можуть призвести до істотного подорожчання продукції рослинництва й труднощів з її реалізацією. М.А. Латинін уважає, що «механізм державного регулювання аграрного сектора економіки – це спосіб дій суб'єкта регулювання, який ґрунтується на таких функціях і принципах, які забезпечують досягнення поставленої мети та розв'язання протиріч» [4].

Ми переконані, що механізм формування та реалізації державної аграрної політики – це спосіб застосування заходів впливу суб'єкта такої політики щодо коригування (за необхідності) дії ринкового механізму саморегулювання, для подолання «неспроможностей» ринку, забезпечення сталого розвитку аграрної сфери та виконання поставлених цілей і завдань щодо

продовольчої безпеки, економічної та фізичної доступності продуктів харчування для населення, забезпечення екологічного складника розвитку галузі й сільських територій.

Висновки. У підсумку зауважимо, що потреби ринку та довіра споживача до української продукції дають можливості українським господарствам збільшити виробництво продукції рослинництва на закритому ґрунті. Сучасна державна аграрна політика в Україні має сприяти формуванню принципово нової структури аграрної економіки, орієнтованої на забезпечення продовольчої незалежності держави (виходячи з 5 раціональних норм здорового харчування населення) та поетапну реалізацію завдання підвищення ролі країни на світовому ринку аграрної продукції та продовольства; адаптацію до зовнішньоекономічних та екологічних викликів і кліматичних змін; підвищення якості людського потенціалу й подолання розриву між рівнем життя міського та сільського населення, забезпечення сталого розвитку сільських територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бережняк Є.М., Гончаренко Т.В. Екологічні особливості технологій вирощування овочевих культур в тепличних умовах. *Modern problems and ways of their solution in science, transport, production and education*. 2013. URL: https://www.sworld.com.ua/konfer31/427.pdf (дата звернення: 12.05.2021).

2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2768-14 (дата звернення: 12.05.2021).

3. Кисляченко М.Ф., Семененко Н.М. Світовий ринок продукції закритого овочівництва. *Продуктивність агропромислового виробництва*. 2018. № 7. С. 73–78.

4. Латинін М.А. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України. *Державне управління: теорія та практика*. 2005. № 2. URL: http://www.academy.gov.ua/ej2/index.html (дата звернення: 12.05.2021).

5. Маєвський Ю.Ф. Механізми державного управління інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 2 (13). С. 182–189.

6. Новак І.М. Стан та проблеми трансформації доходів населення в інвестування аграрної галузі. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 5. С. 98–101.

7. Основні завдання Мінекономіки у сфері сільського господарства. *Офіційний інтернет-портал Міністерства аграрної політики та продовольства України.* URL: https://agro.me.gov.ua/ua/pro-nas/misiya-ta-strategiya (дата звернення: 12.05.2021).

8. Правове регулювання виробництва сільськогосподарської продукції : навчальний посібник / за ред. доктора юридичних наук, професора А.М. Статівки. Харків : Юрайт, 2015. 272 с.

9. Приліпка О.В., Цизь М. Агротехнологічні та організаційні засади функціонування підприємств закритого ґрунту : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 384 с.

10. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1877-15 (дата звернення: 12.05.2021).

11. Проект Закону України про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку від 04.10.2018 № 9162. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64742 (дата звернення: 12.05.2021).

12. Прохватілова Б.О. Роль соціально-психологічних методів в управлінні персоналом підприємства. *Сучасні виклики у розвитку менеджменту і маркетингу аграрного сектору економіки України* : матеріали 72-ї наук.-практ. студентської конф. (м. Київ, 29 жовтня 2018 р. Київ, 2018. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/zbirnik_tez.pdf (дата звернення: 12.05.2021).

13. Урба С.І. Узгодження параметрів розвитку аграрного сектора економіки та зміцнення продовольчої безпеки України. *Молодий вчений.* 2019. № 7 (1). С. 146–152.

14. Чайка В.О. Стратегія розвитку овочівництва захищеного ґрунту в умовах асоціації з ЄС. *Економічний вісник університету*. 2015. Вип. 27 (1). С. 72–77.

15. Чайка В.О. Забезпечення конкурентоспроможності овочів закритого ґрунту в умовах виходу на європейський ринок. *Стан та перспективи розвитку бухгалтерського обліку і контролю на підприємствах АПК*. Київ : КНЕУ, 2014. Вип. 2. С. 238–246.

АНАЛІЗ УПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВОГО УРЯДУВАННЯ НА СУБРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

THE ANALYSIS OF DIGITAL GOVERNANCE IMPLEMENTATION AT THE SUBREGIONAL LEVEL

УДК 004:352.07(045)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.10

Ніколіна І.І.
к. наук з держ. упр., доцент,
доцент кафедри менеджменту
та адміністрування
Вінницький торговельно-економічний
інститут
Київського національного
торговельно-економічного університету

Гулівата І.О.
к. пед. наук, доцент,
доцент кафедри економічної
кібернетики та інформаційних систем
Вінницький торговельно-економічний
інститут
Київського національного
торговельно-економічного університету

У статті узагальнено, що цифровізація відіграє провідну роль у забезпеченні надання якісних послуг громадянам, відкритості й прозорості публічної влади. Зазначено, що проблематика оцінювання публічного управління й адміністрування на субрегіональному рівні є малодослідженою. Аналіз тренду цифрової трансформації публічного управління й адміністрування на субрегіональному рівні буде корисним задля коригування політики цифрового розвитку в районі. Проведена апробація авторської моделі оцінювання публічного управління й адміністрування на субрегіональному рівні (на прикладі Іллінецького району Вінницької області) продемонструвала можливість її використання. Показано, що впродовж 2014–2018 рр. результати оцінювання діяльності Іллінецької РДА у сфері цифрового урядування свідчать про динаміку, що зростає, основних показників. Проте, відповідно до розробленої рейтингової шкали, за значенням інтегрального індексу впродовж аналізованого періоду Іллінецький район відповідає низькому рівню розвитку. Здійснено візуалізацію результатів використання моделі оцінювання. Обґрунтовано, що результати дослідження будуть корисні для коригування політики цифрового розвитку Вінницькою РДА у Вінницькій області, куди ввійшов Іллінецький район. Проведений аналіз упровадження цифрового урядування на субрегіональному рівні дає змогу визначити такі шляхи підвищення рівня розвитку цифрового урядування в районі: надання інтегрованих електронних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями; розвиток і стимулювання використання е-сервісів фізичними та юридичними особами; розвиток електронних публічних закупівель, електронних договорів і рахунків, електронних аукціонів; стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами; оприлюднення й регулярне оновлення наборів даних у формі відкритих даних; розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій; розвиток інструментів «відкритий бюджет», «громадський бюджет», онлайн обговорення проектів нормативно-правових актів та інших інструментів участі громадян у прийнятті управлінських рішень; запровадження електронних форм зворотного зв'язку на офіційному веб-сайті РДА; розвиток системи внутрішнього електронного документообігу; запровадження цифрових робочих місць задля підвищення ефективності виконання працівниками РДА посадових обов'язків і зменшення витрат на апаратне забезпечення, відрядження.

Ключові слова: *цифрова трансформація, цифрове врядування, цифровізація публічного управління й адміністрування, тренд, субрегіональний рівень, індекс.*

It is generalized that digitalization plays a leading role in ensuring the provision of quality services to citizens, openness and transparency of public authorities. It is noted that the issues of assessing public management and administration at the subregional level are underinvestigated. The analysis of the trend of digital transformation of public management and administration at the subregional level will be useful for adjusting the digital development policy in the district. The approbation of the authors' model of assessing public management and administration at the subregional level (on the example of Illintsi Raion of Vinnytsia Oblast) proved that it can be efficiently used. It is shown that during 2014–2018 the results of the assessment of Illintsi RSA activities in the field of digital governance testify to the growing dynamics of the main indicators. However, according to the developed rating scale Illintsi Raion corresponds with a low level of development in terms of the value of the integrated index during the analyzed period. The results of using the assessment model are visualized. It is substantiated that the results of the investigation will be useful for adjusting the digital development policy of Vinnytsia RSA in Vinnytsia Oblast, Illintsi Raion being part of it. The analysis of digital governance implementation at the subregional level makes it possible to specify the following ways of increasing the level of digital governance development in the raion: provision of integrated e-services for life and business situations; development and stimulation of the use of e-services by individuals and legal entities; development of electronic public procurement, electronic contracts and invoices, electronic auctions; stimulation of the use of e-services by individuals and legal entities; promulgation and regular updating of data sets in the form of open data; development of the institute of electronic appeals and electronic petitions; development of "open budget" and "public budget" tools, online discussion of draft regulations and other tools for citizen participation in management decisions; introduction of electronic feedback forms on the official website of the RSA; development of the internal electronic document management system; introduction of digital workplaces aimed at increasing the efficiency of RSA employees and reduce hardware and business trips expenses.

Key words: *digital transformation, digital governance, digitalization of public administration and administration, trend, the subregional level, index.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Цифровізація публічного управління відіграє провідну роль у забезпеченні надання якісних послуг громадянам, відкритості й прозорості публічної влади. Проведений аналіз тренду цифрової трансформації публічного управління й адміністрування в Україні на основі міжнародних досліджень показав, що Україна продемонструвала загальне зростання:

– у рейтингу індексу розвитку е-урядування EGDI у 2020 р. піднялася на 13 позиції порівняно з 2018 р.;

– у рейтингу індексу е-участі EPI у 2020 р. піднялася на 29 позицій порівняно з 2018 р. та ввійшла в групу країн із високим рівнем е-участі;

– у рейтингу інноваційного індексу GII у 2020 р. піднялася на 2 позиції порівняно з 2018 р.;

– у рейтингу глобального індексу підключення GCI у 2019 р. піднялася на 4 позиції порівняно з 2018 р. [1, с. 59].

Проте потрібно завважити, що глобальна цифрова трансформація прискорюється й досягнення України порівняно з цифровізацією світу особливо в умовах пандемії не виглядають таким реактивними.

Оцінювання результатів цифровізації з урахуванням специфіки цього процесу на різних рівнях управління, а не лише національному є важливою умовою в аналізі діяльності органів публічного управління.

В Україні вже ведеться робота з розробки й апробації математичних моделей вимірювання процесів цифровізації на місцевому рівні [1; 2]. Водночас завважимо, що існують певні проблеми з використанням статистичних інструментів для моніторингу [3] на регіональному та субрегіональному рівнях. Загалом основними проблемами, які відзначені представниками статистичних органів у процесі збирання й аналізу звітності в країнах Східного партнерства, є відсутність відповідних статистичних підрозділів, брак коштів для організації досліджень і кваліфікованого персоналу, а також недосконалість відповідних інструментів для збирання даних (анкети, методичні матеріали для формування вибірок тощо). І.Ю. Єгоров і В.Ю. Грига наголошують на низькому рівні зацікавленості з боку державних органів, що посилює окреслені проблеми [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні є праці провідних вітчизняних науковців, у яких розкрито сутність цифрового урядування, його становлення й розвиток в Україні та світі [5].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте проблематика оцінювання публічного управління й адміністрування на субрегіональному рівні є малодослідженою.

Мета статті – з'ясувати, роль цифровізації в забезпеченні надання якісних послуг громадянам, відкритості й прозорості публічної влади.

Виклад основного матеріалу. У публічноуправлінському дискурсі децентралізація означає процес передачі частини владних повноважень, ресурсів і відповідальності від органів державної влади до органів місцевого самоврядування з дотриманням принципу субсидіарності. У ході реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні органи влади субрегіонального та місцевого рівнів отримали більше повноважень і ресурсів для їх реалізації.

Сьогодні зростає вагомість влади на субрегіональному (районному) рівні. Аналіз тренду цифрової трансформації публічного управління й адміністрування на субрегіональному рівні буде корисним задля коригування політики цифрового розвитку.

Доцільно мати методологічний інструментарій для вимірювання впровадження цифрового урядування на субрегіональному рівні (зробимо це на прикладі Іллінецького районну Вінницької області, який унаслідок дії Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 3650 увійшов до Вінницького району).

Розроблена методика для системного аналізу стану цифровізації публічного управління й адміністрування на рівні територіальних громад показала свою ефективність [2; 3]. Використаємо розроблену методику для оцінки рівня розвитку цифрового урядування Іллінецької районною державною адміністрацією. Для цього проаналізовано документацію, звіти й інші нормативно-правові акти Іллінецької РДА, проведено детальний аналіз зручності та наповненості користувацького інтерфейсу сайту РДА й діяльності ЦНАП упродовж 2014–2018 рр.

Візуалізацію стану цифрового урядування в Іллінецькому районі Вінницької області впродовж 2014–2018 рр. наведено на рис. 1.

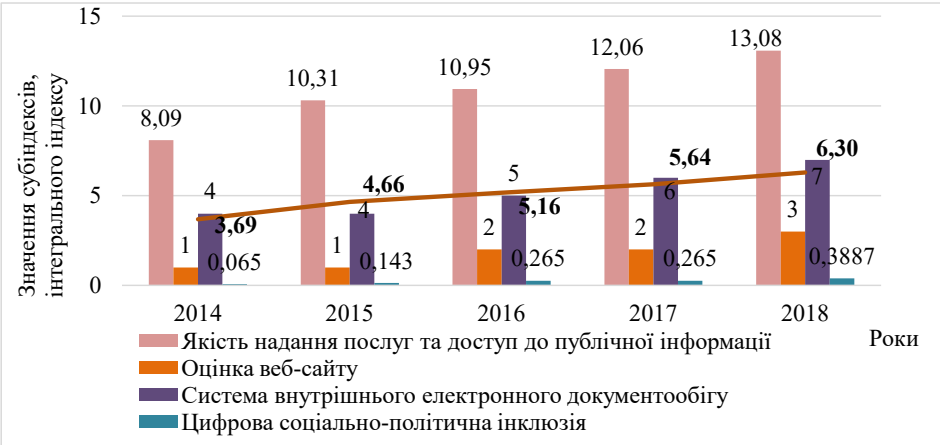

Рис. 1. Результати оцінювання розвитку цифрового урядування в Іллінецькому районі Вінницької області впродовж 2014–2018 рр.

Результати оцінювання діяльності Іллінецької РДА впродовж 2014–2018 рр. свідчать про динаміку, що зростає, основних показників у сфері цифрового урядування. Темп зростання розрахованого інтегрального індексу за п'ять років становить 170%. Проте, відповідно до розробленої нами рейтингової шкали, за значенням інтегрального індексу впродовж аналізованого періоду Іллінецький район відповідає рівню Е – низькому рівню розвитку цифрового врядування.

Варто зазначити, що серед субіндексів найбільшого зростання впродовж 2014–2018 рр. зазнав показник цифрової соціально-політичної інклюзії, темп зростання якого становив 598%, найменшого зростання – показник якості надання послуг і доступ до публічної інформації з темпом зростання 171%.

Розглянемо більш детально динаміку показників якості надання послуг і доступ до публічної інформації (рис. 2).

Рис. 2. Оцінка якості надання послуг і доступу до публічної інформації Іллінецької РДА впродовж 2014–2018 рр.

Рис. 3. Оцінка розвитку цифрової соціально-політичної інклюзії Іллінецькою РДА впродовж 2014–2018 рр.

Іллінецька РДА надає легкий доступ до загально інформації щодо своєї діяльності й посадових осіб, але інформація щодо поточної діяльності (плани закупівель, бюджет, проекти, аукціони, конкурси, наявні вакансії) висвітлена не в повному обсязі. На сайті РДА широко подана інформація щодо надання адміністративних послуг, діє електронна черга, водночас список доступних у цифровому форматі послуг досить обмежений.

Значно обмежені в Іллінецькій РДА можливості зворотного зв'язку з громадськістю. Практично всі інструменти, а саме: онлайн-опитування, зв'язок із соціальними мережами, онлайн-трансляції засідань тощо, відсутні. Практично в повному обсязі надано доступ до публічної інформації. Протягом 2017–2018 рр. зросло фінансування діяльності ЦНАП при Іллінецькій РДА, проведено реконструкцію офісу, але запровадження провідних технологій у роботі центру лише розпочинається.

Також проаналізуємо більш детально динаміку показників цифрової соціально-політичної інклюзії (рис. 3).

Рівень соціально-політичної інклюзії в районі досить низький. Як наслідок, люди чи групи людей з особливими потребами мають обмежений доступ до влади та прийняття рішень органами влади й, отже, часто не можуть узяти участь у процесах розроблення та прийняття рішень, що впливають на їхнє повсякденне життя. Соціальне відторгнення є проявом прямого порушення базових прав людини – права на якісну освіту, на медичні послуги, на прийнятний рівень життя, на захист своїх інтересів і загалом на участь в економічному, соціальному, культурному, політичному житті. Існує гостра потреба в збільшенні фінансування цієї сфери розвитку цифрового урядування в районі й забезпечення доступу до інформації, надання адміністративних послуг

і підтримки зворотного зв'язку для людей з особливими потребами.

Результати оцінювання діяльності Іллінецької РДА впродовж 2014–2018 рр. дають змогу визначити прогалини в розвитку цифрового урядування Іллінецькою РДА, а саме: відсутність можливості надання ключових і найбільш поширених послуг громадянам; відсутність загальної інфраструктури безпеки; необхідність модернізації політики та законодавчої бази задля забезпечення безпеки й конфіденційності інформації і трансакцій; низький рівень чіткості й прозорості інформації, якості надання послуг; низька кваліфікація робочої сили в питаннях упровадження цифрового урядування.

Висновки. Апробація моделі продемонструвала можливість її використання для оцінки розвитку цифрового урядування на субрегіональному рівні.

Проведений аналіз упровадження цифрового урядування дає змогу визначити такі шляхи підвищення рівня розвитку цифрового урядування на субрегіональному рівні: запровадження електронних послуг, у тому числі адміністративних, у всіх сферах суспільного життя, а також надання інтегрованих електронних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями; розвиток і стимулювання використання е-сервісів фізичними та юридичними особами; розвиток електронних публічних закупівель, електронних договорів і рахунків, електронних аукціонів; стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами; оприлюднення й регулярне оновлення наборів даних у формі відкритих даних; розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій; розвиток інструментів «відкритий бюджет», «громадський бюджет», онлайн обговорення проектів нормативно-правових актів та інших інструментів участі громадян у прийнятті управлінських рішень; запровадження електронних форм зворотного зв'язку на офіційному веб-сайті РДА; розвиток системи внутрішнього електронного документообігу; запровадження цифрових робочих місць задля підвищення ефективності виконання працівниками РДА посадових обов'язків і зменшення витрат на апаратне забезпечення, відрядження тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ніколіна І.І. Аналіз тренду цифрової трансформації публічного управління та адміністрування в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні.* 2020. № 19. С. 53–59. URL: http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/19-2020/12.pdf.

2. Assessment of digitalization of public management and administration at the level of territorial communities / I.I. Nikolina, I.O. Hulivata, L.P. Husak, L.M. Radzihovska, I.I. Nikolina. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu.* 2020. № 5. P. 150–156.

3. Ніколіна І.І. Модель інтегральної оцінки цифрового врядування на місцевому рівні. *Ефективність державного управління :* збірник наук. праць : у 2 ч. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Вип. 4 (65). Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. Ч. 1. С. 155–166. URL: http://edu.lvivacademy.com/article/view/226469.

4. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді / за заг. ред. І.С. Куспляк, А.О. Серенок. Вінниця : ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2017. 78 с.

5. Єгоров І.Ю., Грига В.Ю. Порівняльний аналіз наявності індикаторів цифровізації в Україні та інших країнах Східного партнерства ЄС. *Статистика України*. 2019. № 3. С. 56–62.

6. Цифрове врядування : монографія / О.В. Карпенко, Ж.З. Денисюк, В.В. Наместнік та ін. ; за ред. О.В. Карпенка. Київ : ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.

РЕАЛІЗАЦІЯ СТАЛОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEMOCRATIC E-GOVERNANCE IN UKRAINE

УДК 351.711
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.11

Чернецький С.С.
здобувач ступеня PhD
кафедри публічного управління
та адміністрування
Донецький державний
університет управління

У статті обґрунтовано необхідність розвитку механізмів електронного урядування в умовах сталого цифрового розвитку України. Метою статті є визначення основних напрямів сталого демократичного електронного урядування в Україні для ефективної реалізації реформи публічного управління в умовах цифровізації суспільства та влади. Методичною базою роботи є звіти міжнародних організацій у сфері е-урядування України, аналітичні матеріали Міністерства й Комітету цифрової трансформації України, Національної ради реформ, Кабінету Міністрів України. Визначено, що ключовими напрямами демократичного е-врядування є публічні закупівлі, відкриті данні й електронні сервіси, розширення можливостей громадян і бізнесу брати участь в управлінні державою за допомогою онлайн-інструментів; поліпшення комунікації між владою і громадою; збільшення прозорості діяльності органів влади завдяки використанню сучасних технологій доступу до інформації, покращення юридичного регулювання, політика та потенціал малого й середнього підприємництва, комунікація та діалог. Зроблено аналіз ключових індикаторів сталого демократичного е-врядування в Україні. Доведено, що для реалізації е-послуг і створення е-сервісів допомогу Україні надають потужні міжнародні організації в рамках проектів, які сприяють проведенню успішних реформ державного управління в умовах цифровізації (Проект USAID/UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS», Програма «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади», Офіс ефективного регулювання Better Regulation Delivery Office). У висновках зазначено подальші кроки реалізації реформи публічного управління в умовах цифровізації України: підвищення прозорості відбору й призначення керівників державних органів, формування єдиної бази даних кадрового резерву, формування нових цінностей і компетентностей у державних службовців, децентралізація повноважень органам місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг соціального характеру, наближення послуг до громадян і покращення якості їх надання.

Ключові слова: *електронне урядування, цифровізація, сталий розвиток, публічне управління, відкриті дані.*

The article substantiates the need for the development of electronic control mechanisms in the conditions of sustainable digital development of Ukraine. The purpose of the article is to determine the main directions of sustainable democratic e-government in Ukraine for the effective implementation of public administration reform in the conditions of digitalization of society and government. The methodological basis of the work is the reports of international organizations in the field of e-management of Ukraine, analytical materials of the Ministry and the Committee for Digital Transformation of Ukraine, the National Council of Reforms, the Cabinet of Ministers of Ukraine. The article defines that the key areas of democratic e-government are: public procurement, open data and electronic services, expanding the opportunities of citizens and businesses to participate in government through online tools; improving communication between government and society; increased transparency of government through the use of modern technologies for access to information, improved legal regulation, policies and capacities of small and medium-sized enterprises, communication and dialogue. An analysis of key indicators of sustainable democratic e-governance in Ukraine was made. It has been proved that for the implementation and the creation of e-services, Ukraine is assisted by powerful international organizations within the framework of projects that contribute to successful reforms of public administration in the context of digitalization (USAID/UK aid Project "Transparency and Accountability in Public Administration and Services/TAPAS", Program "Electronic Management for Registration", increased transparency in the selection and appointment of heads of state bodies, the formation of a unified database of personnel reserves, the formation of new values and competencies among public servants, decentralization of powers to local authorities to provide administrative services of a social nature, approaching services to citizens and improving the quality of their provision.

Key words: *e-government, digitalization, sustainable development, public administration, open data.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Серед ключових принципів зміцнення демократичного врядування в умовах сталого розвитку в Україні особливе місце посідає цифрова трансформація. В основі розвитку процесів цифровізації публічного управління й адміністрування України лежать завдання щодо покращення ефективності українських інституцій з метою прискорення розвитку цифрових послуг, якими зможуть скористатися громадяни України. Тому питання розвитку інформаційно-комунікаційного потенціалу органів державної влади та надання ними сучасних електронних послуг залишаються актуальними на сучасному етапі сталого цифрового розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід упровадження та функціонування електронного врядування в зарубіжних країнах у контексті його можливого використання в Україні дослідили С. Квітка [1], Н. Орлова [2–3], О. Соколовська [1]. Становлення демо-

кратичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського й інформаційного суспільства, європейська інтеграція, проведення політичної, адміністративної та інших реформ досліджено в роботах О. Карпенка [4], В. Куйбіди [4], В. Ткаченка [5], А. Журавлева [6], А. Семенченко [6], А. Чечель [7]. Вони розглядали вимірювальну систему розвитку інформаційного суспільства та електронного врядування в Україні в контексті формування й реалізації державної політики в цій сфері, визначили підходи до розробки національної системи показників у публічному просторі.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Потребують подальших досліджень ключові напрями розвитку електронного (е-урядування) в умовах цифровізації та реалізації реформи публічного управління в Україні на сучасному етапі.

Мета статті – визначити основні напрями сталого демократичного електронного урядування в Україні для ефективної реалізації реформи публічного управління в умовах цифровізації суспільства та влади.

Виклад основного матеріалу. У рамках реалізації «Стратегії сталого розвитку України 2030», «Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року» вже визначено основні тенденції та принципи розвитку демократичного врядування в Україні на основі цифрових трансформацій. У цілях сталого розвитку України (9 і 16) виявлено необхідність істотно скоротити масштаби корупції та хабарництва в усіх їх формах; створення ефективних, підзвітних і прозорих установ на всіх рівнях державного управління; забезпечення відповідального, інклюзивного, парципативного прийняття управлінських рішень на всіх рівнях; забезпечення доступу громадськості до інформації та захист основних свобод відповідно до національного законодавства й міжнародних угод [8].

За Стратегією, з урахуванням принципів державного управління визначено такі напрями реформування державного управління: формування й координація державної політики; модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень); надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування); управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка й виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік і звітність, зовнішній аудит) [9].

Ключові напрями реалізації сталого демократичного врядування в Україні такі: захист прав людини, прозорість і доброчесність, удосконалення парламентської реформи, зміцнення місцевих громадських організацій для посилення демократії та залучення громадян до участі у прийнятті рішень на різних рівнях, реформа охорони здоров'я та підтримка системи державних закупівель, цифрова трансформація суспільства.

У щорічному звіті Європейського порталу даних (EDP) у 2020 році опубліковано результати рівня розвитку сфери відкритих даних України. За оцінкою визначено, що Україна посіла 17 місце в рейтингу, продемонструвавши рівень зрілості сфери відкритих даних на рівні 84%, при цьому середній показник зрілості сфери в Європі становить 78%. Разом із Болгарією, Грецією, Італією, Кіпром, Латвією, Литвою, Нідерландами, Німеччиною, Словенією, Фінляндією, Хорватією і Швецією Україна показала стрімке зростання у сфері відкритих даних завдяки фінансуванню міжнародними донорами, що дає змогу швидкими темпами боротися з корупцією завдяки відкритості й прозорості інформації для всіх [10].

На сучасному етапі для реалізації е-послуг і створення е-сервісів допомогу Україні надають потужні міжнародні організації в рамках проектів, які сприяють проведенню успішних реформ державного управління в умовах цифровізації (таблиця 1).

У кожному з проектів сформовано фокус розвитку е-врядування за окремо визначеними за завданнями напрямами. За проектом «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS» такими ключовими напрямами є публічні закупівлі, відкриті данні й електронні сервіси. За Програмою «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» окреслено такі сфери е-урядування: розширення можливостей громадян і бізнесу брати участь в управлінні державою за допомогою онлайн-інструментів; поліпшення комунікації між владою і громадою; збільшення прозорості діяльності органів влади завдяки використанню сучасних технологій доступу до інформації. Офіс ефективного регулювання створює нормативну й організаційну базу для підтримки українських органів влади на всіх рівнях з метою покращення регуляторної політики в пріоритетних секторах економіки завдяки таким крокам: покращення юридичного регулювання,

Таблиця 1

Проектна реалізація сталого демократичного е-урядування в Україні

Міжнародний проект і виконавці	Мета проекту
Проект USAID/UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS» (уряд США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та уряд Великої Британії через UK aid)	Мета – підтримка Уряду України в реалізації реформ у державному управлінні та послугах із метою значного зменшення й викорінення корупції. Сприяє реформам електронного урядування в межах трьох компонентів: забезпечення широкомасштабного використання електронних публічних закупівель; підтримка ефективних програм відкритих даних по всій Україні; створення дієвих електронних сервісів для боротьби з корупцією [11]
Програма «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (Програма EGAP), яка реалізується Фондом Східна Європа та Фондом Innovabridge у партнерстві з Міністерством цифрової трансформації України	Мета – розвиток електронних послуг та електронної демократії на всіх рівнях. Цільовими регіонами є Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Луганська й Одеська області [12]
Офіс ефективного регулювання (Better Regulation Delivery Office) – незалежний експертно-аналітичний центр, який фінансується міжнародними донорами, у тому числі Європейським Союзом у межах проєкту FORBIZ та Ініціативи EU4Business	Мета – покращення умов ведення бізнесу й інвестиційної привабливості України, стимулювання розвитку підприємництва та налагодження публічного діалогу між бізнесом і владою [13]

політика та потенціал малого й середнього підприємництва, комунікація та діалог.

У 2019–2020 роках за всіма наведеними напрямами е-урядування вже багато напрацьовано результатів. Так, у 2020 році прийнято в першому читанні проект Закону України «Про адміністративну процедуру», що встановлює принципи, якими повинні керуватися державні службовці всіх рівнів для забезпечення належного функціонування нової системи здійснення адміністративних процедур. Зокрема, Законопроектом пропонується визначити єдині та прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом при здійсненні публічно-владних управлінських функцій; регламентувати процедуру захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб при розгляді скарг в органах влади. У частині цифровізації адміністративних послуг: надання доступу онлайн до більш ніж 120 адміністративних послуг. Нині на державному веб-порталі адміністративних послуг доступні для отримання 33 послуги.

Також відбувся запуск у промислову експлуатацію системи «Трембіта», яка дає змогу електронним реєстрам обмінюватися інформацією в автоматичному режимі для налагодження ефективної взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг. Подальший розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг і розширення переліку послуг, які вони надають. Серед останніх нововведень – комплексна послуга, що дає можливість отримати перший паспорт громадянина України разом із номером картки платника податків. Триває робота із запровадження надання соціальних послуг через центри надання адміністративних послуг. У сфері державної служби й управління людськими ресурсами зроблено перші кроки до розробки сервісно-орієнтованої культури в державному управлінні.

З 2019 року впроваджено система HRMIS (автоматизована сучасна система обліку й управління персоналом) у центральних органах виконавчої влади (ЦООВ), яка забезпечує комплексною та достовірною інформацією про стан державної служби в реальному часі, а також може бути основою для вироблення політики у сфері державної служби в майбутньому. Для розбудови підзвітності реформа державного управління має на меті створення організаційних структур і внутрішніх бізнес-процесів, які сприятимуть ефективному управлінню та найбільш результативному використанню ресурсів в умовах цифровізації [14].

Також перші результати від упровадження електронних державних послуг в Україні подано у звіті «Антикорупційний та економічний потенціал е-послуг». Оцінювання проведено на основі аналізу сімнадцяти е-послуг у семи сферах:

1. Реєстрація, унесення змін і припинення реєстрації фізичної особи-підприємця (Міністерство юстиції України, запроваджено в березні 2017 року).

2. Призначення допомоги при народженні дитини (Міністерство соціальної політики, запроваджено в березні 2017 року).

3. Надання довідки про несудимість (Міністерство внутрішніх справ в Україні, запроваджено у вересні 2017 року).

4. Декларація відповідності вимогам пожежної безпеки (Державна служба України з надзвичайних ситуацій, запроваджено в лютому 2018 року).

5. Видача та розширення ліцензії на послуги з автоперевезень пасажирів і вантажів, повідомлення про зміну даних перевізника (Державна служба України з безпеки на транспорті, запроваджено у серпні 2018 року).

6. Отримання й анулювання дозволу на спеціальне водокористування (Державне агентство водних ресурсів України, запроваджено в березні 2019 року).

7. Повідомлення про початок виконання підготовчих і про початок будівельних робіт, декларація про готовність об'єкта до експлуатації (Державна архітектурно-будівельна інспекція України, запроваджено в грудні 2019 року) [15].

Результати опитувань дали змогу зробити висновки про значний економічний та антикорупційний ефект від упровадження електронних адміністративних послуг. Потенційний економічний ефект від запровадження таких послуг у семи сферах становить майже 495 млн. грн. на рік або зниження витрат майже на дві третини порівняно з офлайн-форматом. В абсолютному вимірі це економія близько 514 людино-років на рік. Потенційна економія на хабарях становить 841 млн. грн. на рік, що більше за економічний ефект, реальна – 32 млн. грн. на рік. Більшість (дві третини) зафіксованих випадків імовірних корупційних ситуацій стосуються класичного (офлайн) способу надання адміністративної послуги. Крім того, суттєва більшість користувачів (78% тих, хто визначився) уважає, що корупції стало менше, з них 52% – що значно менше [16].

До цільових індикаторів виконання Стратегії реформування публічного управління належать:

– кількість державних реєстрів, зареєстрованих у Національному реєстрі державних електронних інформаційних ресурсів;

– кількість зареєстрованих державних електронних інформаційних ресурсів, підключених до системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;

– частка центрів надання адміністративних послуг, які надають обов'язкові адміністративні послуги;

– частка користувачів, задоволених якістю надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг;

– кількість спрощених процедур надання адміністративних послуг;

– кількість електронних послуг, які мають високий вплив на громадян і суб'єктів господарювання, запроваджених відповідно до III–IV рівня (за методологією Організації Об'єднаних Націй);

– використання сервісу «е-Малятко» («єдине вікно» надання адміністративних послуг, пов'язаних із народженням дитини).

Виконання ключових індикаторів е-урядування в Україні за 2020 рік уважається досягнутим, але ще потребують уваги цифровізація багатьох послуг, оновлення законодавчої бази, упорядкування й організація роботи державних реєстрів, напрями забезпечення технічних можливостей і захисту даних у всіх сферах і галузях економіки, що допоможе збудувати міцну «державу в смартфоні».

Висновки. У підсумку варто зазначити, що система публічного управління та механізми е-урядування в ній не є ідеальними, хоча показники звітності мають прогрес. Важливими залишаються питання процедури формування та припиняння центральних органів виконавчої влади, прозорості відбору й призначення керівників державних органів, формування єдиної бази даних кадрового резерву. Саме формування нової організаційної культури, нових цінностей і компетентностей у державних службовців дасть змогу покращити впровадження е-ініціатив в органах публічної влади та місцевого самоврядування.

У напрямі покращення прозорості та звітності потребують подальшого розвитку системи електронного документообігу й приведення веб-сайтів центральних органів виконавчої влади у відповідність до єдиних вимог. Вирішення потребують питання децентралізації повноважень органам місцевого самоврядування (зокрема з надання адміністративних послуг соціального характеру, реєстрації актів цивільного стану), наближення послуг до громадян і покращення якості їх надання; розширення переліку послуг, що надаються в електронній формі; удосконалення Єдиного державного веб-порталу електронних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Квітка С.А., Соколовська О.О. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління.* 2015. № 9. С. 26–34.

2. Орлова Н.С. Інформаційна безпека у системі національної безпеки України. *Держава та регіони.* 2019. № 4. С. 166–169.

3. Орлова Н.С. Механізми розвитку корпорацій в інформаційному суспільстві : монографія. Донецьк : Ноулідж, 2011. 370 с.

4. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції

понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2018. № 1. С. 5–10.

5. Ткаченко В.І. Розвиток електронного врядування системи освіти в Естонії. *Державне управління: теорія і практика.* 2011 URL: http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tkachenko.pdf (дата звернення: 07.04.2021).

6. Семенченко А., Журавльов А. Вимірювальна система розвитку інформаційного суспільства та електронного врядування: інструмент формування й реалізації державної політики і протидії корупції. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2012. Вип. 1. С. 107–120.

7. Чечель А.О., Марова С.Ф., Тарасенко Д.Л. Суспільна вартість адміністративних послуг в умовах сталого розвитку. Сталий розвиток – XXI століття: управління, технології, моделі. Дискусії 2018 : колективна монографія. URL: https://docs.wixstatic.com/ugd/b93fb2_272e2f88ec3b4bb994b51742df16d56b.pdf?fbclid=IwAR3VkcaKFsMrTNv4z3noF57ZpFik605lHxrG7GOkBpnsw6iOSbxDcdvLOwY (дата звернення: 07.04.2021).

8. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text (дата звернення: 07.04.2021).

9. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р#Text (дата звернення: 07.04.2021).

10. Open Data in Europe 2020. European Data Portal. URL: https://www.europeandataportal.eu/en/dashboard/2020 (дата звернення: 07.04.2021).

11. Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах. TAPAS. URL: https://tapas.org.ua (дата звернення: 07.04.2021).

12. Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади. E-Governance for Accountability and Participation Program. URL: https://egap.in.ua (дата звернення: 07.04.2021).

13. Напрямки діяльності проекту. FORBIZ. URL: http://forbiz.org.ua/ua/ (дата звернення: 07.04.2021).

14. Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки. Київ : «Реформа публічної адміністрації» Реанімаційного пакету реформ, 2018. 31 с.

15. В Україні вперше оцінили ефект від запровадження електронних держпослуг / Міністерство та Комітет цифрової трансформації України. URL: https://thedigital.gov.ua/news/v-ukrayini-vpershe-ocinili-efekt-vid-zaprovadzhennya-elektronnih-derzhposlug (дата звернення: 07.04.2021).

16. Антикорупційний та економічний потенціал е-послуг / О. Дорогань, Д. Горюнов, С. Середюк, Ю. Корнєєва. Київ : Офіс ефективного регулювання, 2020. 106 с.

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

HR-БРЕНДИНГ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

HR-BRANDING OF A GOVERNMENT BODY AS AN EFFECTIVE TOOL OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN CIVIL SERVICE

УДК 35:005.32(07)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.12

Петринська В.В.
магістр публічного управління та адміністрування,
головний спеціаліст
Відділ розвитку культури та мистецтва управління культури і туризму Кропивницької міської ради

У статті обґрунтовано, що сучасні реалії вимагають перетворення держави на конкурентного роботодавця, здатного впроваджувати найкращі HR-практики й антикризові HR-рішення на державній службі задля формування якісно нового рівня управління людськими ресурсами й забезпечення нових умов праці. Установлено, що за таких умов на перший план виходять нецінові способи залучення й утримання кваліфікованих працівників на державній службі, серед яких досить важливим є HR-брендинг державного органу. Досліджено сутність і співвідношення понять «імідж», «репутація», «бренд», «бренд роботодавця» та «брендинг» у науковій літературі. На цій підставі доведено доцільність розмежування понять «бренд роботодавця (HR-бренд)» і «HR-брендинг». З'ясовано, що HR-брендинг у сфері державної служби спроможний допомогти державному органу втримати на своїх посадах кваліфікованих фахівців і створити умови для того, аби вони бачили гідні перспективи для свого професійного й особистісного розвитку. Водночас якісний HR-брендинг допоможе державному органу зміцнити репутацію надійного й турботливого роботодавця. Акцентовано увагу на тому, що в процесі HR-брендингу державного органу значну роль відіграє департамент управління персоналом, адже розроблені й реалізовані стратегії розвитку персоналу державного органу є базовими для формування його позитивного бренду. Правильно розроблені та впроваджені управлінням персоналом програми бренду дають змогу отримувати значні переваги в управлінні людськими ресурсами державного органу. Зроблено висновок, що за сучасних умов потенціал HR-брендингу державного органу є важливим стратегічним ресурсом, оскільки має на меті довготривалий ефект і містить заходи, спрямовані на досягнення результату, що відповідає місії державного органу. Для цього в процесі HR-брендингу державного органу широко використовують маркетингові інструменти й підходи для вирішення HR-завдань (визначають та аналізують цільову аудиторію та її сегменти; шукають інсайти через опитування й фокус-групи; створюють ціннісну пропозицію й адаптують її до специфіки цільової аудиторії; будують комунікаційні стратегії та створюють відповідний контент тощо).

Ключові слова: *державна служба, бренд, бренд роботодавця, HR-брендинг, HR-брендинг державного органу, людські ресурси.*

The article substantiates that modern realities require the transformation of the state into a competitive employer capable of implementing best HR practices and anti-crisis HR solutions in the civil service in order to form a qualitatively new level of human resources management and provide new working conditions. It is established that under such conditions non-price ways of attracting and retaining qualified employees in the civil service come to the fore, among which the HR-branding of a state body is quite important. The essence and correlation of the concepts "image", "reputation", "brand", "employer brand" and "branding" in the scientific literature are studied. On this basis, the expediency of distinguishing between the concepts of "employer brand (HR-brand)" and "HR-branding" is proved. It was found that HR-branding in the field of civil service is able to help the government to retain qualified professionals and create conditions for them to see decent prospects for their professional and personal development. At the same time, high-quality HR-branding will help the government to strengthen the reputation of a good and caring employer. Emphasis is placed on the fact that the HR department plays a significant role in the process of HR-branding of the state body. After all, the developed and implemented strategies for the development of the staff of a state body are the basis for the formation of its positive brand. Properly designed and implemented brand management programs allow you to get significant benefits in the management of human resources of the state body. It is concluded that in modern conditions the potential of HR-branding of a state body is an important strategic resource, as it has a long-term effect and contains measures aimed at achieving a result that corresponds to the mission of the state body. To do this, in the process of HR-branding of public authorities widely use marketing tools and approaches to solve HR-problems (identify and analyze the target audience and its segments; seek insights through surveys and focus groups; create a value proposition and adapt it to the specific audience; build communication strategies and create relevant content, etc.).

Key words: *civil service, brand, employer brand, HR-branding, HR-branding of a state body, human resources.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Як відомо, 2020 рік став непростим для державної служби України, оскільки був сповнений викликів, пов'язаних як із продовженням реформування системи державного управління загалом, так і з розгортанням світової кризи, зумовленої стрімким поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19,

спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 (далі – COVID-19). Так, пандемія COVID-19, локдаун, швидкий перехід на віддалену роботу й підтримка комунікацій і залученості працівників у дистанційному форматі (частина робочих процесів була переведена в онлайн), турбота про безпеку та здоров'я людей постали серйозними викликами не лише для бізнес-середовища, а й для державного сектору. У результаті саме кризове реагування зараз є одним із пріоритетів HR-менеджменту на державній службі.

У цьому контексті зауважимо, що така ситуація змінила й ринок праці (у тому числі й у сфері державної служби), на якому значно загострилася конкуренція не стільки серед продавців, як між покупцями/роботодавцями, адже саме роботодавці (органи державної влади тощо) нині в умовах часткової зміни робочого середовища на дистанційне також мають використовувати новітні трансформаційні підходи, спрямовані на прийняття суспільних викликів та адаптацію нових навичок гібридного типу роботи, де важлива гнучкість та оптимальність рішень. Усе це дасть змогу їм залучати до себе кваліфікованих, творчих, ініціативних і мотивованих співробітників, здатних надавати якісні послуги й працювати на досягнення результатів в інтересах суспільства, застосовувати європейські стандарти державного управління та виробляти державну політику в умовах змін.

Отже, можемо стверджувати, що сучасні реалії вимагають перетворення держави на конкурентного роботодавця, здатного впроваджувати найкращі HR-практики й антикризові HR-рішення на державній службі задля формування якісно нового рівня управління людськими ресурсами й забезпечення нових умов праці, за яких на перший план виходять нецінові способи утримання працівників. Одним із перспективних із них є HR-брендинг державного органу, спрямований насамперед на залучення й утримання кваліфікованих працівників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми брендингу та формування й використання бренду роботодавця досить широко вивчаються в рамках економічних дисциплін (насамперед маркетингу). Зокрема, означеними питаннями займалися провідні вітчизняні та закордонні фахівці, а саме: Л. Авраменко, С. Ангольт, К. Келлер, І. Логунцова, У. Томпсон, В. Домнін, А. Длігач, Ф. Котлер, Н. Писаренко, С. Цимбалюк та інші.

Водночас серед провідних компаній, які активно працюють у сфері дослідження бренду роботодавця, доцільно відзначити Universum Global, Employer Branding Online, Employer Brand International, Collective Learning Australia, OneAgent, ThirtyTree тощо.

При цьому найбільший концептуальний інтерес до розробки проблематики HR-брендингу у сфері державного управління становлять праці вітчизняних науковців, таких як Н. Алюшина, Є. Ромат, А. Дегтяр, Н. Обушна, Л. Прудиус, С. Селіванов та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на вагомі напрацювання науковців за вказаним напрямом, фундаментальні наукові розробки щодо формування позитивного бренду роботодавця у сфері державного управління в Україні ще залишаються далекими від завершення, тому перебувають в епіцентрі наукових дискусій.

Мета статті. З огляду на зазначене, головна ідея статті полягає в теоретичному обґрунтуванні сутності й ролі HR-брендингу державного органу як ефективного інструменту управління людськими ресурсами на державній службі в умовах сучасних суспільних викликів.

Виклад основного матеріалу. Світова практика свідчить, що сьогодні бренд роботодавця є визначальним інструментом виділення будь-якої організації на ринку праці, що дає змогу досягти бажаних конкурентних переваг у боротьбі за кваліфікованих спеціалістів. На підтвердження озвученої тези нагадаємо, що опитування працевлаштованих фахівців Talent Trends, проведене Randstad Sourceright у 2019 році в 17 країнах, засвідчило, що сильний бренд роботодавця є найважливішим критерієм при пошуку роботи, за ним іде прозорість формування винагороди. Третім у переліку вагомих чинників стала відповідність корпоративної культури власним переконанням і вподобанням кандидата [1]. Зрозуміло, що такі «м'які» ціннісні пропозиції насамперед важливі для молодих поколінь, які є більш комунікабельними й рішучими в професійному й особистому виборі.

Дійсно, сьогодні поняття «бренд роботодавця (HR-бренд)» і «HR-брендинг» увійшли в професійну лексику більшості фахівців у сфері управління персоналом. Більш того, не тільки іноземні, а й вітчизняні компанії почали розробляти комплексні програми формування позитивного бренду роботодавця. Ця функція фахівців з управління персоналом посіла важливе місце поряд з іншими кадровими функціями [11, с. 13].

Загалом у науковій літературі поняття «імідж», «репутація» і «бренд» переважно вважаються синонімами, але в умовах застосування цих понять щодо організації їх варто розрізняти. Якщо «імідж» і «репутація» – це трансльований ззовні образ або ж оціночне судження аудиторії про компанію/організацію,

то «бренд» є цілим комплексом інформації, призначеним як для зовнішньої, так і для внутрішньої аудиторії.

Використання поняття «бренд» як одного з понять маркетингу розпочалося ще в 40-х роках XX століття. Зазвичай під брендом (від лат. brand – тавро, клеймо, знак) розуміють певний образ (уявлення) конкретного продукту на ринку.

Зокрема, Дж. Грегорі та Дж. Віечманн зауважують, що бренд – це не річ, не продукт, не компанія й не організація. Бренди не існують у реальному світі. Це ментальні конструкції. Бренд найкраще описати як сукупність усього досвіду людини, його сприйняття речі, продукту, компанії. Бренди існують у свідомості або конкретних людей, або суспільства загалом [13].

Термін «бренд роботодавця» (англ. – employer brand) уперше використано в 1990 році С. Берроу та визначено Т. Емблером у 1996 році в статті, опублікованій у Journal of Brand Management. Означену статтю можна вважати першою спробою з'ясувати можливості використання методів бренд-менеджменту у сфері управління людськими ресурсами. Зокрема, автори розглядають поняття «бренд роботодавця» як сукупність функціональних, психологічних і економічних переваг, що надає роботодавець і які ототожнюються з ним [12].

У свою чергу, Б. Мінчингтон визначає бренд роботодавця через імідж організації як «відмінного місця роботи» у свідомості співробітників та основних заінтересованих сторін на зовнішньому ринку (реальних і потенційних кандидатів, клієнтів, покупців тощо) [5].

При цьому ми повністю солідарні з думкою С. Цимбалюк [11], яка стверджує, що потрібно розрізняти поняття «бренд роботодавця (HR-бренду)» і «HR-брендинг», адже HR-брендинг – це система заходів, спрямованих на створення сприятливого (позитивного) іміджу роботодавця з метою залучення й утримання кваліфікованих і компетентних фахівців, посилення їхньої лояльності та мотивації.

HR-брендування можна також розглядати як процес формування сприятливого (позитивного) образу організації (іміджу роботодавця) в очах працівників, наявних і потенційних кандидатів, навчальних закладів, інших посередників на ринку праці, а також громадськості загалом [11, с. 18].

В Україні інтерес до HR-брендингу починають проявляти з кінця 2000-х років.

При цьому нагадаємо, що термін «HR (human resources)» (з англ. «людські ресурси») – якісний складник характеристики персоналу організації. Цей термін широко використовують у рамках концепції «людини соціальної» й у сфері державного управління, де «HR-менеджмент перетворюється в одну з головних функцій державного органу та є тим критичним фактором, що визначає результативність та ефективність його діяльності» [7, с. 162]. На думку Н. Гончарук та Л. Прудиус, термін «людські ресурси» включає здатність до творчості й потенційні можливості всебічного розвитку державних службовців, організаційну культуру, етику й моральну надійність, удосконалення взаємин у колективі, відповідальність, мотивацію та стимулювання тощо [3, с. 44].

Сучасний HR-брендинг у сфері державної служби – це не просто реклама державного органу як роботодавця на ринку праці. HR-брендинг спроможний допомогти державному органу втримати на посадах справжніх фахівців і створити умови, аби вони бачили гідні перспективи для свого професійного й особистісного розвитку. Водночас якісний HR-брендинг допоможе державному органу зміцнити репутацію надійного та турботливого роботодавця.

Практика державного управління засвідчує, що «бренд роботодавця» включає в себе:

– внутрішній бренд – спрямований на працюючих державних службовців і реалізується за допомогою програми розвитку й формування певної організаційної культури;

– зовнішній бренд – спрямований на потенційних кандидатів на державну службу й зовнішній ринок, реалізується завдяки ефективному використанню сучасних каналів зв□язку, співпраці з провідними засобами масової інформації (ЗМІ) тощо.

HR-брендинг в основному можна дослідити за допомогою опитування працівників, кандидатів на вакантні посади, партнерів тощо; вивчення інформації, опублікованої в ЗМІ та розміщеної в Інтернеті; аналізу статистики звернень кандидатів на вакантні посади; завершального інтерв'ю з працівниками, які звільняються з роботи; порівняння практики формування позитивного бренда роботодавця з кращими практиками в цій сфері тощо.

При цьому важливим напрямом формування бренда роботодавця є його позиціонування на ринку праці. Позиціонування бренда роботодавця на ринку праці – це комплекс заходів щодо визначення конкурентних переваг організації та практичної їх реалізації для формування потрібного образу тієї чи іншої організації як роботодавця. Для обґрунтування своїх конкурентних переваг на ринку праці організація має сформулювати відмінні характеристики, які визначають його привабливість для цільових груп та одержали назву «ціннісні пропозиції роботодавця» [10, с. 23].

Надзвичайно важливо, щоб сформовані ціннісні пропозиції від державного органу були правдивими, оскільки розбіжності між намірами (заявами) керівництва, працівників служби персоналу та їхніми діями суттєво шкодять іміджеві. Тому працівники мають усвідомлювати, що пропозиції є достовірними, відповідають дійсності, наміри й заяви державного органу реалізуються на практиці. Керівництво повинно мати вагомі докази правдивості задекларованих ціннісних пропозицій.

Важливо констатувати, що в процесі HR-брендингу державного органу значну роль відіграє відділ/департамент управління персоналом, адже розроблені й реалізовані стратегії розвитку персоналу державного органу є базовими для формування позитивного бренду роботодавця. Правильно розроблені та впроваджені управлінням персоналом програми бренду роботодавця дають змогу отримувати значні переваги в управлінні людськими ресурсами державного органу.

Наприклад, щоб залучити на державну службу кращих професіоналів з бізнесу, замало опублікувати вакансію на сайті міністерства чи у Фейсбуці. Для цього потрібен передусім сучасний рекрутинг, мотивація та якісна комунікація, адже у сфері бізнесу на професіоналів іде справжнє «полювання», у процесі якого бізнес-сектор спроможний запропонувати конкурентні зарплати, соціальний пакет, потужні бренди роботодавця тощо. При цьому державний сектор серйозно потерпає, не маючи позитивної репутації та можливості «торгуватися» за найкращих професіоналів на ринку праці. Тому, щоб залишатися конкурентоздатними в цій сфері, державним органам потрібні сильні HR-фахівці та професійні рекрутери.

Отже, ми повністю солідарні з позицією Н. Алюшиної, яка наголошує, що «досягти успіху можна тільки тоді, коли в кожному державному органі свою роботу будуть виконувати професійні команди держслужбовців – дбайливо зібрані, сформовані та мотивовані HR-фахівцями. Не кадровиками, а спеціалістами, які розуміють сучасні тенденції “people management”, “talent management”, точно знають, що означає “high performance organization”. Тому кожен топ-менеджер з держсектора повинен мати якісного HR-партнера» [1].

Доцільно нагадати, що в Україні з травня 2015 року встановлено обов’язковість проведення конкурсу на зайняття посади державної служби для забезпечення рівного доступу на неї. Проте в умовах поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19 в Україні звичні робочі процеси на державній службі зазнали вагомих змін, так як їх значна частина швидко була переведена в онлайн. Указані зміни торкнулися й добору на державну службу, у результаті змінено конкурсну процедуру відбору, що давала змогу проводити конкурсні процедури в умовах соціального дистанціювання.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) «Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 22.04.2020 № 290 [4] запроваджено спрощену процедуру добору на зайняття вакантних посад державної служби на період установлення карантину. Призначення на такі посади здійснювалося шляхом проведення співбесіди з визначеними суб’єктом призначення або керівником державної служби в державному органі посадовими особами. Тобто вся відповідальність і повноваження щодо прийняття рішення покладалася на одну особу. При цьому Україна виявилася єдиною країною в Європі, яка на період дії карантину через пандемію COVID-19 у законодавчому порядку тимчасово скасувала конкурс на зайняття вакантної посади державної служби.

Як стверджує статистика, на державну службу в Україні без конкурсного відбору за цей період прийнято майже 20 тисяч осіб (приблизно 10% від загальної чисельності державних службовців) [8]. На нашу думку, така ситуація повністю паралізувала можливість об’єктивного добору талановитих працівників на державну службу.

Проте вже в березні 2021 року за ініціативи та під тиском деяких народних депутатів і міжнародних донорів Законом України № 1285-IX [9] відновлено процедуру проведення конкурсів на зайняття посад державної служби всіх категорій за умови дотримання при їх проведенні протиепідемічних заходів.

Водночас у контексті тематики дослідження вважаємо, що в сучасних умовах надзвичайно важливе посилення лояльності до бренду державного органу та створення спільного простору щодо залучення персоналу для реалізації стратегічних змін у сфері державної служби загалом. Концепт таких змін має тримати у фокусі всі аспекти, які впливають на залученість державних службовців і формують сприйняття конкретного державного органу як привабливого місця для роботи, а саме:

– фізичні комфортні умови праці: а) робоче середовище – покращення умов роботи, зони відпочинку, зони для обіду, транспортні послуги для працівників тощо; б) баланс «життя-робота» – упровадження за необхідності

політики гнучкого графіку, віддалена робота; в) діджитал-інструменти для підвищення ефективності працівників – діджиталізація HR процесів, автоматизація рутинних завдань, заміна IT обладнання, Wi-Fi, віддалений доступ, відеоконференцзв'язок тощо;

– соціальний захист і впровадження принципів корпоративної соціальної відповідальності. Нагадаємо, що в умовах пандемії, локдауну та віддаленої роботи працівники як бізнес-середовища, так і державного сектору зіштовхнулися з додатковим викликами: стан стресу, виснаження й невизначеності, перехід життя з офлайн в онлайн, щоденні зміни в світі й інформаційна перевантаженість, "work from home" тощо [2]. Саме тому багато організацій почали фокусуватися концепції "wellbeing" (турбота про здоров'я співробітників і благополуччя працівників);

– культура взаємин із керівником і колегами. Цей напрям має передбачати впровадження програм розвитку лідерства з метою покращення стосунків між керівниками та працівниками. Окрім того, HR-брендинг сьогодні постає стратегічним напрямом роботи для залучення й утримання талантів на державній службі;

– навчання та постійний розвиток працівників. Нині головний освітній тренд – це life-long learning (навчання протягом життя), тому потреба в перманентному навчанні й підвищенні кваліфікації персоналу державного органу залишається дуже актуальною. Для сучасних державних органів життєво важливо впроваджувати процеси й технології, що сприяють поширенню та спільному використанню знань, оскільки це забезпечує їх особистісний і професійний розвиток. Так запускаються механізми системи управління талантами [6, с. 32];

– лояльність до бренду та працедавця загалом тощо.

Висновки. Узагальнюючи викладене, уважаємо, що за сучасних умов потенціал HR-брендингу державного органу є важливим стратегічним ресурсом, оскільки має на меті довготривалий ефект і містить заходи, спрямовані на досягнення такого результату, що відповідає місії державного органу. Для цього в процесі HR-брендингу державного органу широко використовують маркетингові інструменти й підходи для вирішення HR-задач (визначають та аналізують цільову аудиторію та її сегменти, шукають інсайти через опитування й фокус-групи, вивчаючи поведінку, стиль і мову спілкування, щоб урахувати їх у комунікаціях із цільовою аудиторією; створюють ціннісну пропозицію та адаптують її до специфіки цільової аудиторії; будують комунікаційні стратегії; працюють над покращенням досвіду кандидата й працівника тощо).

Отже, можемо ствердно констатувати, що використання HR-брендингу як ефективного HR-інструмента управління людськими ресурсами на державній службі має стати важливим завданням сучасних керівників і фахівців з управління персоналом у сфері державної служби, що і є перспективою наших подальших наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алюшина Н.О. Час оновлювати HR-стратегії: сильний бренд як головний критерій пошуку роботи. 14 грудня, 2020. URL: https://www.business.ua/uk/node/11368 (дата звернення: 25.05.2021).
2. Виклики та тренди в HR 2020: Огляд кейсів номінантів Премії HR-бренд. URL: https://eba.com.ua/vyklyky-ta-trendy-v-hr-2020-oglyad-kejsiv-nominantiv-premiyi-hr-brend/ (дата звернення: 20.05.2021).
3. Гончарук Н.Т., Прудиус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 1−2. С. 42−51.
4. Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої корона вірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 290. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020 (дата звернення: 20.05.2021).
5. Минчингтон Б. HR-бренд: Как стать лидером. Строим компанию мечты. Москва : Юнайтед Пресс, 2011. 280 с.
6. Обушна Н.І., Селіванов С.В., Кашлакова А.І. E-LEARNING як інноваційний інструмент системи управління талантами на державній службі: теоретико-прикладний аспект. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2021. № 22. С. 29−35.
7. Обушна Н.І., Теплов С.О. Цифровізація управління HR-процесами на державній службі. *Наукові перспективи*. 2021. Випуск 3 (9). С. 157−172.
8. Офіційний сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/ (дата звернення: 20.05.2021).
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби: Закон України від 23.02.2021 № 1285-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1285-20 (дата звернення: 20.05.2021).
10. Цимбалюк С.О. Формування бренда роботодавця на ринку праці. *Економіка праці та проблеми зайнятості*. 2016. № 1. С. 21–24.
11. Цимбалюк С.О. Управління брендом роботодавця : навчальний посібник. Київ : КНЕУ, 2016.
12. Ambler T., Barrow S. The employer brand. *The Journal of Brand Management*. 1996. № 4. С. 185−206.
13. Gregory J., Wiechmann J. Leveraging the corporate brand. McGraw-Hill, 1997. 256 p.

СЕКЦІЯ 4
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ІЗ ЗАКЛАДОМ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПРИКЛАДІ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

DEVELOPMENT OF INTERACTION OF THE TERRITORIAL COMMUNITY WITH THE UNIVERSITY IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION IN THE LUHANSK REGION

УДК 37.014.552:352(477.61)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.13

Кравченко О.І.
д. пед. наук, доцент,
професор кафедри публічної служби
та управління навчальними
й соціальними закладами
Луганський національний університет
імені Тараса Шевченка

У статті узагальнено особливості розвитку взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти в умовах децентралізації на прикладі Луганської області. Акцентується увага на тому, що ініціаторами розвитку взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти можуть бути як освітня установа, так й орган місцевого самоврядування. Визначено принципи розвитку взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти в умовах децентралізації, до яких віднесено такі: інноваційної спрямованості, відкритості, паритетності, координації, доповнюваності, диверсифікації. Визначено переваги розвитку взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти. Розроблено алгоритм розвитку взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти. З'ясовано, що розвиток взаємодії територіальних громад із закладом вищої освіти досягатиметься шляхом створення команди прогресивних освітян університету спільно з представниками територіальних громад з активною позицією; упровадження системи взаємодії університету з територіальними громадами Луганської області на взаємовигідних умовах; об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування із закладом вищої освіти щодо підвищення рівня життя кожного мешканця територіальної громади в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні; удосконалення системи управління освітою в регіоні відповідно до провідного європейського досвіду. Визначено, що розвиток взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти сприяє покращенню умов життя мешканців громади, розробленню ефективної системи взаємодії, відповідно до якої мають бути впроваджені різні форми взаємодії територіальної громади з університетом, удосконалення управління в органах місцевого самоврядування, підвищенню обізнаності населення громад у різних сферах життєдіяльності.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, взаємодія, територіальна громада, заклад вищої освіти, децентралізація.*

The article theoretically generalizes the development features of the development of interaction of the territorial community with the institution of higher education in the conditions of decentralization in the Luhansk region. The author emphasizes attention that the initiators of the development of interaction of the territorial community with the university can be an university or a local government. The principles of development of interaction of the territorial community with the university in the conditions of decentralization (innovation orientation, openness, parity, coordination, complementarity, diversification) are determined. The advantages of the development of interaction of the territorial community with the university are determined. An algorithm of the development of interaction between the territorial community and the institution of higher education has been developed. It was found that the development of interaction of territorial communities with the institution of higher education will be achieved by creating a team of progressive educators of the university together with representatives of territorial communities with an active position; introduction of the system of interaction of the university with territorial communities of Luhansk region in mutually beneficial conditions; combining the efforts of local governments with the university to improve the living standards of every resident of the territorial communities in a cohesive, decentralized, competitive and democratic Ukraine; improving the education management system in the region in accordance with the leading European experience. The author determined that the development of interaction of the territorial community with the univeristy contributes to the improvement of living conditions of community residents, development of an effective system of interaction, according to which various forms of interaction of the territorial community with the university, improving management in local governments, raising awareness of the population of communities in various spheres of life.

Key words: *local self-government, interaction, territorial community, university, decentralization.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. У стратегіях розвитку сучасних територіальних громад провідною ідеєю визначається поліпшення умов життя мешканців громади, що особливо актуалізується в Луганській області в умовах продовження збройного конфлікту на території Донбасу. Однин зі способів покращення життя мешканців територіальної громади в Луганській області уможливлюється за рахунок розвитку співпраці органів місцевого самоврядування із закладами вищої освіти в умовах децентралізації з урахуванням провідного світового досвіду. Сучасні процеси розвитку суспільства потребують орієнтації

на провідний зарубіжний досвід, який доводить необхідність розвитку співпраці органів місцевого самоврядування й освітніх установ на взаємовигідних умовах. У зв'язку з цим актуалізується питання налагодження співпраці територіальних громад з університетами з метою задоволення соціальних, освітніх і духовних потреб громадськості як важливого інструменту забезпечення комфортних умов життя мешканців громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню вдосконалення взаємодії держави та громадськості як суб'єктів формування й реалізації сімейної політики в Україні присвячено дослідження О. Антонової [1]; взаємодію органів місцевого самоврядування із суб'єктами волонтерської діяльності в соціальній роботі розкрито в праці І. Івженко [2]; О. Михайловська вивчає деякі аспекти комунікативної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості [4]. В. Ілюстре (V. Ilustre), А. Лопез (A. Lypez), Б. Мойли (B. Moely) А. Харт (A. Hart), С. Носмор (S. Northmore), Х. Гехард (C. Gerhardt), П. Родригес (P. Rodriguez), Б. Джонгблойд (B.Jongbloed), Дж. Ендерс (J. Enders), С. Салерно (C. Salerno) досліджують проблему взаємодії університету з територіальними громадами в Європі та США [5; 6; 7]. Проте проблема розвитку взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти залишається поза увагою вітчизняних науковців.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні такий аспект, як розвиток взаємодії територіальних громад, знаходиться на початку запровадження. Концепція розвитку взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти визначає систему поглядів щодо вивчення соціальних і культурних потреб мешканців громади та розроблення заходів з боку органів місцевого самоврядування щодо налагодження спільної праці з університетом. Партнерство університету з територіальними громадами є пріоритетним напрямом в університетах Європи та США. Європейські й американські університети будують співпрацю з територіальними громадами на підставі укладання угод про співробітництво, визначають спільні пріоритетні напрями розвитку громади й освітньої установи, забезпечують покращення якості життя мешканців громади шляхом оперативного реагування на виклики сьогодення.

Мета статті полягає в узагальненні особливостей розвитку взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти на прикладі Луганської області.

Виклад основного матеріалу. Основною проблемою сучасних територіальних громад, яка підлягає негайному розв'язанню, є підвищення конкурентоспроможності громади з урахуванням потреб населення. З огляду на це, актуалізується діяльність, пов'язана зі створенням умов плідної взаємодії університету з територіальними громадами на взаємовигідних умовах у різних сферах (сталий розвиток, економічний розвиток територій, охорона здоров'я, соціальний захист, подолання соціальної нерівності й дискримінації, культура, освіта).

Ініціатором розвитку взаємодії територіальної громади з університетом може бути як безпосередньо територіальна громада, так і заклад вищої освіти. Установлення партнерських відносин між територіальними громадами та закладом вищої освіти має відбуватися шляхом упровадження певної системи. Якщо ініціатором є університет, то заклад вищої освіти може пропонувати територіальній громаді такі форми взаємодії: залучення провідних науковців університету до розроблення програм економічного розвитку територіальних громад у різних галузях (сільське господарство, туризм, освіта тощо); запровадження інвестиційних та інноваційних проєктів, створення соціальних підприємств, забезпечення стартового фінансування проєктів; поширення нових технологій підприємницької, управлінської, громадської діяльності; розроблення стратегії розвитку територіальних громад; укладання угод щодо підготовки фахівців, підвищення кваліфікації; участь у громадських проєктах, пов'язаних із продуктивним землеробством, кращим садівництвом та управлінням природними ресурсами, зі здоровим харчуванням і старінням, зміцненням сімей, особистими фінансами чи розвитком молоді, з відкриттям бізнесу, оновленням місцевої економіки; здійснення соціологічних досліджень, спрямованих на вивчення сучасного стану та напрямів поліпшення життєдіяльності громади; організація культурних і спортивних заходів із запрошенням голів територіальних громад і місцевих лідерів; здійснення опису історії громади (та окремих селищ); проведення розкопок і створення музеїв під відкритим небом; створення спільних хорових, танцювальних, театральних колективів; аналіз стану освіти в громаді; розробка планів і програм розвитку освіти; участь у підготовці грантових пропозицій розвитку освіти; участь у підготовці рішень територіальних громад з проблем освіти; підготовка проєктних і грантових заявок з розкриту громади; організація додаткової освіти для різних категорій працівників: поліцейських, пожежників, медичних працівників, фермерів, учителів, вихователів,

програм розвитку лідерів тощо; викладання дисциплін у закладах середньої освіти; розроблення програм шкільних дисциплін; організація лекцій з актуальних проблем; проведення відкритих дверей університету в територіальних громадах; здійснення експертиз розвитку окремих сфер територіальних громад, діяльності освітніх закладів; організація навчальних тренінгів на замовлення; підготовка публічних службовців органів місцевого самоврядування в межах магістратури «Публічне управління та адміністрування»; залучення школярів до наукових досліджень, що здійснюється в межах університету; налагодження зв'язків зі стейкхолдерами університету; взаємний обмін інформацією щодо планування розвитку територіальних громад і закладу вищої освіти; створення платформ для спілкування та зв'язку між університетом і різними групами населення в громадах; участь в оцінці працівників територіальних громад, кандидатів на посади; розробка методик опитування мешканців громади, зокрема проведення моніторингу громадської думки з певних питань; упровадження форм щодо залучення мешканців територіальних громад до обговорення та прийняття рішень щодо розвитку університету; створення організаційної структури взаємодії із представників університету й територіальних громад (у формі ради тощо), офісів соціального й економічного аналізу даних, центрів прикладних досліджень; допомога в здійснення оптимізації мережі освітніх закладів; розроблення пропозицій з питань вивчення потреб територіальних громад; волонтерська діяльність; соціально-педагогічна робота з превенції соціального сирітства в територіальних громадах [3].

Коли орган місцевого самоврядування певної територіальної громади ініціює взаємодію з освітньою установою, постає необхідність у дослідженні готовності університету до практичної реалізації можливих форм взаємодії.

Нові умови життя створюють підстави для зосередження соціальних впливів на особистісно орієнтованому підході, необхідності гуманного ставлення до особистості, урахування в соціальній роботі індивідуальних можливостей особистості, її потреб, цінностей, уподобань, усієї сукупності впливів на різних рівнях суспільного життя [2, с. 137].

Розвиток взаємодії територіальних громад Луганської області з освітньою установою сприяє розробленню концептуального та інформаційного підґрунтя взаємодії університету з територіальними громадами; дослідженню готовності взаємодії університету з територіальними громадами; створенню інфраструктури (персонал, обладнання, програмне забезпечення, інформаційні ресурси) для ефективної та взаємовигідної співпраці університету з територіальними громадами.

Розвиток взаємодії територіальних громад допоможе університету диверсифікувати напрями діяльності відповідно до потреб територіальних громад; сприятиме розвитку професійних компетенцій професорсько-викладацького складу в процесі здійснення різних форм взаємодії з територіальними громадами, дасть змогу підвищити якість наукових досліджень, сприятиме налагодженню зв'язків з роботодавцями; дасть університету можливості збагатитися новими знаннями і кращим досвідом щодо взаємодії з територіальними громадами, удосконалити й розширити спектр навчальних курсів, започаткувати експорт власних послуг і підвищити його привабливість для зовнішнього та внутрішнього середовища, зокрема сформувати підґрунтя для участі в зарубіжних проєктах, пов'язаних із розвитком територіальних громад в Україні, забезпечити подальшу інтеграцію українських університетів у міжнародний освітній і науковий простір.

О. Михайловська говорить про необхідність удосконалення механізму комунікативної взаємодії між органами самоврядування та громадою, зокрема потрібно розробляти шляхи впровадження принципу партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а й налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, установлення громадського контролю та сприяння «громадській просвіті» [4, с. 62] На думку О. Антонової, невирішеними проблемами залишаються низький рівень підтримки державою соціально-трудової активності сімей із дітьми, зокрема несформована політика заохочення працездатних членів сімей із дітьми до повернення на ринок праці; забезпечення таємниці усиновлення та права дитини знати своє походження, адже Конвенцією про права дитини закріплено право дитини знати своїх батьків, наскільки це можливо, що здебільшого означає використання всіх доступних і передбачених законом засобів [1, с. 62].

В. Ілюстре (V. Ilustre), А. Лопез (A. Lypez), Б. Мойлі (B. Moely), А. Харт (A. Hart), С. Носмор (S. Northmore), Х. Гехард (C. Gerhardt), П. Родригес (P. Rodriguez), Б. Джонгблойд (B. Jongbloed), Дж. Ендерс (J. Enders), С. Салерно (C. Salerno) зазначають, що розвиток взаємодії закладів вищої освіти й територіальних громад дає змогу значно покращити надання освітніх і здійснення передових дослі-

джень у сфері публічного управління й економічного розвитку певної території [5; 6; 7].

Основні принципи розвитку взаємодії територіальних громад з університетом полягають у:

– інноваційній спрямованості – взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами – новий напрям у підвищенні конкурентоспроможності університету в певному стратегічному сегменті та підвищенні якості життя мешканців громади;

– відкритості – забезпечення залучення стейкхолдерів як основних замовників послуг університету до забезпечення співпраці університету з територіальними громадами;

– паритетності – створення рівних можливостей для висловлення позицій органів місцевого самоврядування та закладу вищої освіти;

– координації – взаємозв'язок та узгодженість розвитку університету відповідно до розвитку територіальних громад;

– доповнюваності – забезпечення взаємозв'язку науки, освіти, виробництва, фінансових і людських ресурсів у розвитку інноваційної діяльності;

– диверсифікації – можливість створення нових видів діяльності закладу вищої освіти відповідно до потреб територіальних громад.

Розвиток взаємодії територіальних громад із закладом вищої освіти досягатиметься шляхом створення команди прогресивних освітян університету спільно з представниками територіальних громад з активною позицією; розроблення й упровадження системи взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами Луганської області на взаємовигідних умовах; об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування із закладом вищої освіти щодо підвищення рівня життя кожного мешканця області в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні; удосконалення системи управління освітою в регіоні відповідно до провідного європейського досвіду.

Сьогодні в ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка» активно розробляється система взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами Луганської області; визначаються можливі форми взаємодії університету з органами місцевого самоврядування; здійснюються наукові дослідження у сфері взаємодії університету з територіальними громадами.

Перевагами розвитку взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти на прикладі Луганської області для університету є:

– забезпечення ефективної координації розвитку закладу вищої освіти відповідно до потреб територіальних громад у регіоні;

– удосконалення системи прогнозування та стратегічного управління закладом вищої освіти відповідно до результатів систематичного аналізування діяльності територіальних громад у регіоні;

– упровадження провідного європейського досвіду взаємодії закладів вищої освіти з територіальними громадами;

– застосування програмно-цільового підходу до визначення обсягів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для забезпечення ефективної взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами.

– підвищення фахового рівня персоналу університету, забезпечення його високої мотивації до належного виконання завдань за призначенням;

– посилення спроможностей закладу вищої освіти у формуванні негайного реагування на виклики сьогодення у сфері освіти;

– забезпечення популяризації закладу вищої освіти в регіоні;

– формування інноваційної моделі розвитку закладу вищої освіти на основі забезпечення взаємодії університету з територіальними громадами;

– упровадження новітніх форм взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами;

– забезпечення тісних зв'язків закладу вищої освіти з територіальними громадами;

– здійснення наукових досліджень, присвячених розвитку взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами.

Перевагами розвитку взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти на прикладі Луганської області для громади є:

а) покращення умов життя мешканців громади внаслідок задоволення їхніх соціальних, освітніх і культурних потреб;

б) залучення інтелектуального потенціалу університету для розв'язання проблем соціально-економічного розвитку території, формування позитивного іміджу громади.

Розвиток взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами в умовах децентралізації влади на прикладі Луганської області має відбуватися за таким алгоритмом:

1) ініціювання університетом щодо впровадження різних форм взаємодії з територіальними громадами Луганської області;

2) проведення нарад (онлайн за необхідністю) керівного складу університету й керівників територіальних громад з метою установлення зв'язків щодо розвитку співпраці;

3) організація опитування в територіальних громад щодо з'ясування найбільш дієвих форм взаємодії університету з територіальними громадами;

4) обговорення найбільш доцільних форм взаємодії університету з територіальними громадами;

5) розроблення нормативних документів щодо взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами на рівні університету;

6) створення сектору забезпечення взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами в межах університету;

7) укладання угод про співпрацю між закладом вищої освіти й територіальними громадами на взаємовигідних умовах.

Завдяки розвитку взаємодії розвитку територіальної громади із закладом вищої освіти уможливлюється досягнути таких результатів: формування цілісної системи взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами як ефективного інструменту для своєчасного й гарантованого реагування на виникнення кризових ситуацій, що загрожують розвитку університету або громаді; посилення дієздатності територіальної громади шляхом залучення інтелектуального потенціалу університету; забезпечення цілісного функціонального об'єднання, розвиток якого здійснюється на основі уніфікованої системи планування в рамках досягнення спільних спроможностей, здатних адекватно і гнучко реагувати на комплексний характер актуальних викликів сьогодення.

Висновки. Розвиток взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти в умовах децентралізації базується на принципах інноваційної спрямованості, відкритості, паритетності, координації, доповнюваності, диверсифікації. Визначено, що розвиток взаємодії територіальної громади із закладом вищої освіти сприяє покращенню умов життя мешканців громади, розробленню ефективної системи взаємодії, відповідно до якої мають бути впроваджені різні форми взаємодії територіальної громади з університетом, удосконаленню управління в органах місцевого самоврядування, підвищенню обізнаності населення громад у різних сферах життєдіяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антонова О.Р. Взаємодія держави з громадськістю у формуванні та реалізації сімейної політики в Україні : автореф. дис. … докт. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2020. 40 с.

2. Івженко І.Б. Взаємодія органів місцевого самоврядування із суб'єктами волонтерської діяльності у соціальній роботі : дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2019. 249 с.

3. Кравченко О.І., Хриков Є.М., Васиньова Н.С. Форми взаємодії закладу вищої освіти з територіальними громадами. *Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка.* 2021. № 1 (339). Ч. І. С. 167–176.

4. Михайловська О.В. Деякі аспекти комунікативної взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості. *Науковий вісник Полісся.* 2016. № 1 (5). С. 56–63.

5. Developing Access between Universities and Local Community Groups: A University Helpdeskin Action / A. Hart, S. Northmore, C. Gerhardt, P. Rodriguez. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*. 2009. V. 13. № 3. P. 45.

6. Ilustre V., López A.M., Moely B.E. Conceptualizing, Building, and Evaluating University Practices for Community Engagement. *Journal of Higher Education Outreach & Engagemen.* 2012. Vol. 16. № 4. P. 129–165.

7. Jongbloed B., Enders J., Salerno C. Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda. *High Educ.* 2008. № 56. P. 303–324.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕРЕРВНОГО ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ЛІКАРІВ

NORMATIVELY-LEGAL PROVIDING OF CONTINUOUS PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF DOCTORS

УДК 34: [614.25: 615.1: 378] (477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.14

Літвак А.І.
к. мед. наук,
доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Науково-технічний прогрес змінює потребу в професійних знаннях працівників дуже стрімко. Розвиток персоналу та його відповідність наявним потребам виробництва є неодмінним завданням будь-якої організації. Тепер у державі створена нормативно-правова база безперервного професійного розвитку працівників, яка включає численні нормативні документи, що доповнюють один одного й розширюють уявлення про процеси, пов'язані з ними, і забезпечують державні гарантії для працівників. Післядипломна освіта дорослих поділяється на формальну, неформальну й інформальну. Формальна освіта – це освіта, яка здобувається відповідно до освітніх ліцензованих програм закладів післядипломної освіти, передбачає досягнення здобувачами освіти заздалегідь визначених результатів навчання й отримання певної кваліфікації. Неформальна освіта – це діяльність з підвищення власних знань і вмінь, яка провадиться за освітніми програмами та не передбачає присудження визнаних державою освітніх кваліфікацій за рівнями освіти, але може завершуватися присвоєнням професійних або присудженням часткових освітніх кваліфікацій. Інформальна освіта – це організоване самою людиною здобуття професійних компетентностей у сфері охорони здоров'я під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю (самоосвіта). Усі названі види й форми навчання використовуються повною мірою для безперервного професійного розвитку лікарів. Головними нормативно-правовими документами з безперервного розвитку в галузі медицини для лікарів є Закон України «Про професійний розвиток працівників», Положення про систему безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я, затверджене Постановою КМУ, також Наказ МОЗ України «Про деякі питання безперервного розвитку лікарів», який упроваджує, уточнює й деталізує певні обставини, за яких це буде відбуватися.

Ключові слова: *професійний розвиток, освіта, вплив держави, лікар, нормативно-правові акти.*

Scientific and technical progress changes a requirement in professional knowledge of workers very swiftly. Development of personnel and his accordance to the existent necessities of productive are the necessary task of any organization. On new time the normatively-legal base of continuous professional development of workers, that includes numeral normative documents that complement each other and extend an idea about processes related to them and provide state guarantees for workers is created in the state. Education of adults is divided into formal, non-formal and informal. Formal education is education that is obtained in accordance with the educational licensed programs of establishments of education and envisages the achievement of formation of in good time certain results of studies and receipt of certain qualification bread-winners. Non-formal education is activity from the increase of own knowledge and abilities, that comes true after the educational programs and does not envisage awarding of the educational qualifications confessed by the state after the levels of education, but can be completed by the appropriation of professional and awarding of partial educational qualifications. Informal education is organized by the man of receipt of professional in the field of a health protection during the everyday activity related to professional, public or other activity (self-education). All adopted kinds and forms of studies are used in a complete measure for continuous professional development of physicians. By main normatively-legal documents from continuous development in industry of medicine for doctors there is Law of Ukraine "On professional development of workers", "Statute about the system of continuous professional development of specialists in the field of a guard the health" ratified by Resolution of Government of Ukraine. And also Order of Minister of Health of Ukraine "About some questions of continuous development of doctors", that inculcates, specifies and goes into detail certain circumstances it will take place at that.

Key words: *professional development, education, influence of the state, doctor, normatively-legal acts.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Основою рушійною силою будь-якого медичного закладу є медичний персонал. Його професіоналізм і вміння є запорукою авторитету й популярності медичної організації серед населення, що приваблює та надає впевненість у виборі для споживачів медичних послуг. Професійний розвиток персоналу забезпечує конкурентну спроможність медичного закладу серед подібних йому організацій, а в умовах ринкових відносин у сучасній системі охорони здоров'я це стає важливим елементом досягнення успіху та збільшення фінансових можливостей медичної організації.

Розвиток персоналу є неодмінним завданням будь-якої організації, як великої, так і малої. Науково-технічний прогрес змінює потреби в професійних знаннях працівників дуже стрімко. Як засвідчують спеціалісти, знання випускників навчальних закладів професійної освіти на початку XX століття майже повністю змінювалися через 30 років. У кінці XX століття цей період зменшився втричі до 10 років. А сучасні часи, як стверджують науковці, знання випускників змінюються через 3–5 років, а це потребує постійного й наполегливого поповнення професійних знань, набуття нових навичок і вмінь протягом

кар'єри. Питання безперервного професійного розвитку персоналу має знаходитися в постійному фокусі науковців та адміністрації медичних закладів і системи охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми професійного розвитку відображені в дослідженнях багатьох авторів: О.І. Бульвінської, В.М. Гриньової, Р.Б. Грицко, А.П. Єгоршина, А.Я. Кібанова, В.Г. Кременя, С.М. Маркової, Л.П. Пуховської, Г.О. Слабкого, В.А. Співак, Ф.І. Хміля, І.М. Хоржевської та інших. Разом із тим досліджень з приводу останніх змін і нововведень для лікарів ніхто не проводив, тому це робить представлене дослідження актуальним і своєчасним.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження нормативно-правового забезпечення сфери безперервного професійного розвитку лікарів не проводилося із системних позицій.

Метою статті стало нормативно-правове обґрунтування безперервного професійного розвитку лікарів, яке вводиться за новими й обов'язковими для кожного лікаря правилами з початку 2020 року.

Методами дослідження були *системний підхід* і *системний аналіз* – для вивчення системи безперервного професійного розвитку; *бібліосемантичний* – для вивчення літературних джерел наукової літератури й нормативно-правової бази забезпечення професійного розвитку.

Виклад основного матеріалу. З лютого 2012 року набув чинності Закон України «Про професійний розвиток працівників». Головним завданням Закону України «Про професійний розвиток працівників» є визначення правових, організаційних і методичних засад регулювання системи професійного розвитку працівників. Законом визначено мету, принципи й основні напрями державної політики у сфері професійного розвитку працівників, повноваження й основні напрями діяльності роботодавців із зазначених питань. Зокрема, для забезпечення конкурентоспроможності працівників визначено зобов'язання роботодавців щодо забезпечення підвищення кваліфікації працівників не рідше ніж *один раз на п'ять років*. Ураховуючи важливість соціального партнерства у сфері професійного розвитку працівників, Законом України «Про професійний розвиток працівників» передбачено участь професійних спілок, організацій роботодавців у професійному навчанні та підтвердженні кваліфікації працівників. У статті 5 цього Закону передбачено, що професійні спілки та їх об'єднання:

– беруть участь у формуванні й реалізації державної політики у сфері професійного розвитку працівників, здійсненні заходів, передбачених колективними договорами та угодами;

– здійснюють громадський контроль за дотриманням вимог нормативно-правових актів у сфері професійного розвитку працівників;

– спільно з органами державної влади беруть участь у моніторингу ринку праці та прогнозуванні його розвитку, формуванні державного замовлення на підготовку фахівців [13].

За Законом України «Про вищу освіту», післядипломна освіта – це спеціалізоване вдосконалення освіти й професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення й оновлення її професійних знань, умінь і навичок або отримання іншої професії, спеціальності на основі здобутого раніше освітнього рівня та практичного досвіду. Післядипломну освіту здійснюють заклади післядипломної освіти або відповідні структурні підрозділи вищих навчальних закладів і наукових установ [10].

Організація професійного навчання працівників здійснюється роботодавцями з урахуванням потреб власної господарської або іншої діяльності відповідно до вимог законодавства. Професійне навчання працівників здійснюється за денною, вечірньою, очно-заочною, дистанційною, екстернатною формою, з відривом і без відриву від виробництва та за індивідуальним навчальним планом.

Законом передбачено, що роботодавці можуть здійснювати формальне та неформальне професійне навчання працівників. *Формальне професійне навчання* працівників робітничих професій включає первинну професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітників і може здійснюватися безпосередньо в роботодавця або організовуватися на договірних умовах у професійно-технічних навчальних закладах, на підприємствах, в установах, організаціях. Для працівників, які належать до категорій керівників, професіоналів і фахівців, здійснюється перепідготовка, стажування, спеціалізація й підвищення кваліфікації й може організовуватися на договірних умовах у вищих навчальних закладах. За результатами формального професійного навчання працівникові видається документ про освіту встановленого зразка. Формальна освіта передбачає неодмінне присвоєння певної державної кваліфікації, що засвідчується документом [13].

Формальна освіта має відповідати п'яти основним вимогам:

1) здійснюватися в спеціально призначених для навчання установах;

2) мати систематизований характер, тобто забезпечувати оволодіння систематизованими знаннями, уміннями й навичками;

3) характеризуватися цілеспрямованою діяльністю тих, хто навчається;

4) здійснюватися спеціально підготовленим персоналом;

5) завершуватися одержанням загальновизнаного документа про освіту [16].

Законом України «Про професійний розвиток працівників» уведено також поняття «*неформальне професійне навчання працівників*» і передбачено можливість здійснення роботодавцем неформального навчання задля усунення проблем, що виникають під час організації професійного навчання працівників безпосередньо на виробництві й у сфері послуг. *Неформальне професійне навчання працівників* – це професійне навчання, яке не регламентоване місцем здобуття, строками, формою навчання. Неформальне професійне навчання може організовуватися безпосередньо на робочих місцях через учнівство, тренінги, самоосвіту тощо. До неформального професійного навчання належить також підвищення кваліфікації працівників, стажування на робочому місці. *За результатами неформального навчання не передбачається видання документа державного зразка* [13].

Неформальне навчання не потребує ліцензування освітніх програм і права надання освітніх послуг. Запровадження такого виду навчання дає можливість оперативно здійснювати підготовку й перепідготовку персоналу відповідно до нагальних проблем і за вибором роботодавця та робітника. Робітник вибирає сам види, форми, методи навчання, зміст навчання, який його особисто цікавить. Неформальна освіта характеризується тим, що до неї долучаються люди зі спільними цілями й планами на майбутнє, що легко сприймають зміст навчання та мають велику внутрішню мотивацію до обраної справи.

Неформальну освіту науковці характеризують як додаткову освіту, що доцільно організована, проте не завершується наданням кваліфікації певного рівня (етапу, циклу) формальної освіти, вона необов'язково має організований і систематичний характер, може здійснюватися поза межами організованих освітніх закладів, не структурована з точки зору цілей і тривалості, може здійснюватися у формі самоосвіти (у тому числі через Інтернет, дистанційні технології тощо) за допомогою підвищення кваліфікації, поглиблення знань за програмами додаткової професійної освіти, навчання персоналу на виробництві, у формі обміну інформацією, удосконалення знань, навичок, умінь тощо, це будь-яке одержання нової інформації про різні сторони життя за допомогою навчання через різні курси, гуртки за інтересами, характеризується нелінійністю, дискретністю отримання освіти від одного дефіциту компетенцій до іншого. Неформальна освіта не має вікових, професійних чи інтелектуальних застережень щодо учасників, нерідко не обмежується часовими рамками, як правило, не встановлюються попередні умови для початку навчання (рівень попередньої підготовки, вікові межі тощо). У цьому секторі найчастіше застосовують інноваційні підходи, апробують новаторські методики й технології навчання, яке здійснюють не тільки професійні викладачі, а й, наприклад, колеги по роботі [2; 7, с. 44; 9, с. 34; 16; 17]. Узагальнюючи уявлення про неформальну освіту, Д.С. Зіцер визначає її як педагогічну модель, засновану не на традиційних методах навчання, а на опануванні всього через практику [5, с. 17].

Різновидом неформальної освіти спеціалісти називають інформальну освіту. Це самостійне самоорганізоване здобуття особою певних компетентностей під час повсякденної діяльності. До форм такого навчання відносять одноразові лекції, відеоурок, участь у конференціях чи з'їздах, інших професійних форумах, семінарах, тренінгах, майстер-класах тощо.

Інформальна освіта ззовні не організована, тобто вона неофіційна, самоорганізована освіта (самоосвіта) [7, с. 29], це не завжди усвідомлений і цілеспрямований процес, що триває протягом усього життя людини, це здобуття необхідних знань, умінь, навичок у формі життєвого досвіду [2]. Неформальна освіта – важливий елемент безперервної освіти, набуття знань дорослими людьми в процесі власної трудової діяльності, спілкування через засоби масової інформації [16]; це освіта, яка реалізується за рахунок власної активності індивідів у насиченому культурно-освітньому середовищі, у ході спілкування громадян у повсякденному житті й професійній діяльності, це індивідуальна пізнавальна діяльність, що формує систему цінностей і не має атрибутів педагогічної форми [8], це досвід щоденного життя, який нас чогось навчає [18]. Саме інформальна освіта і є освітою «впродовж усього життя», тобто безперервна освіта, яка включає всі можливі галузі знання й дає всім змогу розвитку особистості [8]. В Україні інформальна освіта реалізується через засоби масової комунікації, спілкування між дорослими, на основі життєвого досвіду й обміну цікавою інформацією, шляхом відвідування установ культури та через самоосвіту [16].

Таким чином, сучасне національне законодавство й багатовекторна наукова думка виділяють різні види післядипломної освіти: *формальну, неформальну й інформальну*, кожна з яких має свої особливості й різні форми навчання, що можуть задовольнити різноманітні потреби спеціалістів у безперервному професійному розвитку й набутті необхідних нових професійних знань і навичок (таблиця 1).

Розділ ІІІ Закону України «Про професійний розвиток працівників» регулює питання атестації працівників. *Атестація* – це процедура визначення рівня, кваліфікації знань, практичних навиків, ділових якостей працівників і встановлення їхньої відповідності (невідповідності) робочим місцям, посадам, які вони займають, виявлення їхніх потенціальних можливостей. Варто звернути увагу на те, що в статті 11 цього Закону передбачено, що роботодавці можуть проводити атестацію працівників. Цим Законом передбачено, що для категорії працівників, які підлягали атестації, умови й строки атестації мають визначатися колективними договорами. Крім того, передбачено обов'язкову участь у роботі атестаційної комісії представника первинної профспілкової організації.

Атестація працівників проводиться не частіше ніж один раз на три роки. Атестація проводиться за рішенням роботодавця, яким затверджуються положення про проведення атестації, склад атестаційної комісії, графік проведення атестації. Інформація про проведення атестації доводиться до відома працівників не пізніше ніж за два місяці до її проведення. Результати атестації працівником можуть бути оскаржені в суді [13].

Що ж стосується фінансування заходів із забезпечення професійного розвитку працівників, то статтею 15 цього Закону передбачено таке:

а) фінансування професійного розвитку працівників здійснюється роботодавцем за рахунок власних коштів та інших не заборонених законодавством джерел;

б) професійне навчання працівника може здійснюватися за його бажанням за рахунок власних коштів або коштів інших фізичних чи юридичних осіб.

Відповідно до пункту 7 Положення, фінансування безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я здійснюється за рахунок бюджетних коштів, відповідно до Реєстру медичних працівників і Реєстру медичних спеціалістів, затверджених Постановою КМУ «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я» від 25 квітня 2018 року № 411 [3; 13], у порядку, затвердженому МОЗ з урахуванням принципу індивідуального виділення фіксованої суми коштів на безперервний професійний розвиток окремого лікаря, а також за рахунок коштів фізичних і/або юридичних осіб та інших не заборонених законодавством джерел фінансування [15].

Стаття 122 Кодексу законів про працю України забезпечує гарантії для працівників, що направляються для підвищення кваліфікації. При направленні працівників для підвищення кваліфікації з відривом від виробництва за ними зберігається місце роботи (посада) і провадяться виплати, передбачені законодавством [6].

Відповідно до пункту 5 Положення, за проходження безперервного професійного розвитку нараховуються бали безперервного про-

Таблиця 1

Характеристика видів освіти

Вид освіти	Визначення	Форми
Формальна	– це освіта, яка здобувається відповідно до освітніх ліцензованих програм закладів післядипломної освіти й передбачає досягнення здобувачами освіти заздалегідь визначених результатів навчання і отримання певної кваліфікації. Вона розширює й доповнює знання з фаху.	очна (курси підвищення кваліфікації, семінари, творчі групи, тощо), дистанційна (дистанційні курси, он-лайнові конференції, вебінари тощо), очно-дистанційна (поєднання очної та дистанційної форм навчання – очно-дистанційні курси).
Неформальна	– це індивідуальна діяльність з підвищення власних знань і вмінь, яка провадиться за освітніми програмами, але не передбачає присудження визнаних державою освітніх кваліфікацій за рівнями освіти, але може завершуватися присвоєнням професійних і/або присудженням часткових освітніх кваліфікацій.	через учнівство, тренінги, самоосвіту, підвищення кваліфікації працівників на курсах, стажування на робочому місці.
Інформальна	– це самоосвіта – самоорганізоване здобуття фахівцями у сфері охорони здоров'я професійних компетентностей під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю.	одноразові лекції, відеоурок, участь у конференціях чи з'їздах, доповіді на цих професійних зібраннях, інших професійних форумах, семінарах, тренінгах, майстер-класах.

фесійного розвитку, які підлягають обліку, що ведеться працівником (шляхом створення та ведення особистого освітнього портфоліо) і роботодавцем. Бали безперервного професійного розвитку, які здобувач освіти отримав протягом безперервного професійного розвитку, підлягають щорічній перевірці органом, при якому утворено відповідну атестаційну комісію, на відповідність порядку та критеріям нарахування балів безперервного професійного розвитку, які встановлюються МОЗ. Кількість балів за різні види освітньої діяльності в процесі безперервного професійного розвитку визначається й затверджується МОЗ і використовується здобувачами освіти для формування індивідуальної освітньої траєкторії [15].

Варто також відзначити, що питання професійного навчання працівників також регулюються Законами України: «Про освіту» від 23 травня 1991 року № 1060-XII [11], «Про професійно-технічну освіту» від 10 лютого 1998 року № 103/98-ВР [14], «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 року № 2984-III [10]. У всіх перелічених законодавчих актах не до кінця враховуються особливості навчання громадян, які працюють, не передбачають механізмів стимулювання професійного розвитку працівників, тому ці документи доповнюють попередні й один одного.

Висновки. Таким чином, у державі створена нормативно-правова база безперервного професійного розвитку працівників, яка включає численні нормативні документи, що доповнюють один одного, розширюють уявлення про процеси, пов'язані з ними, і забезпечують державні гарантії для працівників. Післядипломна освіта дорослих поділяється на формальну, неформальну й інформальну. Усі названі види та форми навчання використовуються повною мірою для безперервного професійного розвитку лікарів. Головними нормативно-правовими документами з безперервного розвитку в галузі медицини для лікарів є Закон України «Про професійний розвиток працівників», Положення про систему безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я, затверджене Постановою КМУ, також Наказ МОЗ України «Про деякі питання безперервного розвитку лікарів», який упроваджує, уточнює й деталізує певні обставини, за яких це буде відбуватися.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гуменюк І.Б. Використання інструментів керування власним професійним розвитком у безперервній освіті вчителів англійської мови. URL: http://zippo.net.ua/data/files/2019/statja_Gumenjuk_I_B_2.pdf (дата звернення: 10.10.2020).

2. Гусейнова Е.І., Лук'янова Ю.М. Неформальна освіта як важливий елемент безперервної освіти. URL: http://www.rusnauka.com/11_NPE_2012/Pedagogica/4_106261.doc.htm (дата звернення: 10.10.2020).

3. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова КМУ від 25 квітня 2018 р. № 411. *Офіційний вісник України.* 2018. № 46. С. 1604.

4. Жихорська О.В. Сутність інтеграції видів освіти у підготовці навчально-допоміжного персоналу ВНЗ. *Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки.* 2014. № 4 (25). С. 193–199.

5. Зицер Д., Зицер Н. Азбука НО: Практическая педагогика. Санкт-Петербург : Филиал изд-ва «Просвещение», 2007. 287 с.

6. Кодекс Законів про працю України (КЗпПУ). Науково-практичний коментар. URL: http://uazakon.ru/ukr/kzppu/ (дата звернення: 01.06.2020).

7. Національний освітній глосарій: вища освіта / авт.-уклад. : І.І. Бабин, Я.Я. Болюбаш, А.А. Гармаш й ін. ; за ред. Д.В. Табачника і В.Г. Кременя. Київ : ТОВ «Видавничий дім «Плеяди», 2011. 100 с.

8. Павлова О.В. Информальное образование как социокультурный феномен современности. *Вестник ТОГИРРО.* 2013. № 1. С. 314–316.

9. Полонский В.М. Словарь по образованию и педагогике. Москва : Высш. шк., 2004. 511 с.

10. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 (дата звернення: 01.06.2020).

11. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page3 (дата звернення: 01.06.2020).

12. Про затвердження «Положення про систему безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я» : Постанова КМ України від 28 березня 2018 року № 302. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2018-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.06.2020).

13. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12 січня 2012 року № 4312-VI. URL: http://zakon0.rada. gov.ua/laws/show/4312-17 (дата звернення: 01.06.2020).

14. Про професійну (професійно-технічну) освіту : Закон України від 10 лютого 1998 року № 103/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 01.06.2020).

15. Про деякі питання безперервного розвитку лікарів : Наказ МОЗ України від 22.02.2019 № 446. URL: https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-22022019--446-dejaki-pitannja-bezperervnogo-profesijnogo-rozvitku-likariv (дата звернення: 01.06.2020).

16. Сігаєва Л.Є. Характеристика структури освіти дорослих в сучасній Україні. *Вісник Житомир. держ. ун-ту ім. І. Франка.* 2011. № 59. С. 38–42.

17. Фрумина Е.Л. Непрерывное образование для педагогов: модели и особенности. *Непрерывное образование в политическом и экономическом контекстах* / отв. ред. Г.А. Ключарев. Москва : ИС РАН, 2008. С. 274–292.

18. Чекалева Н.В., О.В. Ройтблат, Н.Н. Суртаева. Отношение к процессу интеграции формального, неформального и информального образования взрослых. URL: http://www.emissia.org/offline/2012/1755.htm (дата звернення: 01.06.2020).

СЕКЦІЯ 5
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ЯК ДЕРЖАВНОГО ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ

ESTABLISHMENT OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION AS A STATE LAW ENFORCEMENT AUTHORITY OF UKRAINE AND THE PROBLEMS OF ITS PROFESSIONALIZATION

УДК 351: 342.6
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.15

Дубчак Л.М.
к. філос. наук, доцент,
доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентові України

Гулак О.В.
д. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті досліджено проблеми становлення й тенденції розвитку Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу. Звернули увагу на особливості врегулювання різних аспектів функціонування цього правоохоронного органу в системі державного управління, визначення його правового статусу та вирішення широкого кола організаційно-кадрових питань, пов'язаних із ним. Підкреслена важливість нагального вирішення проблем у системі державного управління, що стосуються забезпечення професіоналізації посадових осіб Державного бюро розслідувань.

З'ясували, що діяльність зазначеного державного правоохоронного органу є специфічною і потребує великого професіоналізму й високої моральності від посадових осіб і співробітників при виконанні службових обов'язків. Однак за короткий термін функціонування ДБР в державі ще не завершена процедура інституціоналізації професійної підготовки фахівців для цього органу державної влади. Зокрема, звернули увагу, що нині в Україні не існує спеціальних навчальних закладів і відповідних науково-дослідних установ, також наразі є недостатньо досконалими спеціальні навчальні програми, які були б орієнтовані на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації відповідних фахівців ДБР.

Метою статті є розкриття особливостей становлення й тенденцій розвитку Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу влади, організаційно-правових засад його функціонування та професіоналізації.

Підкреслено, що сьогодні ще немає системного бачення правового регулювання кадрового забезпечення Державного бюро розслідувань. До останнього часу відбувалися значні зміни в законодавстві, причиною чого часто ставала політична нестабільність, яка породжувалася коливанням політичних амбіцій. У зв'язку з цим звернули увагу на те, що для вирішення зазначених проблем у забезпеченні ефективного функціонування Державного бюро розслідувань на шляху до подолання злочинності при виконанні службових обов'язків у сфері публічного управління (у тому числі в подоланні корупції та фінансових злочинів) передусім необхідна політична воля для проведення ефективної державної політики у відповідному напрямі.

Ключові слова: *Державне бюро розслідувань, державний правоохоронний орган влади, організаційно-правові засади функціонування Державного бюро розслідувань, професіоналізація Державного бюро розслідувань.*

The article examines the problems of formation and development trends of the State Bureau of Investigation as a state law enforcement agency. The attention was drawn to the peculiarities of regulating various aspects of functioning of this law enforcement agency in the system of public administration, the determining of its legal status and addressing a wide range of organizational and personnel issues related to it. The importance of urgent problems solution in the public administration system related to the quality of professionalization of officials of the State Bureau of Investigation (SBI) was emphasized.

It was found that the activities of this state law enforcement agency are specific and require great professionalism and high morality from officials and employees in the performance of official duties. However, during the short term of the SBI functioning, the procedure of institutionalization of professional training of specialists for this public authority has not yet been completed in the state. In particular, it was pointed out that currently there are no special educational institutions and relevant research institutions in Ukraine. Also, the current training programs that would be focused on training, retraining and advanced training of relevant for the SBI specialists are not perfect enough.

The purpose of the article is to reveal the peculiarities of the formation and development trends of the State Bureau of Investigation as a state law enforcement agency, the organizational and legal foundations of its functioning and professionalization.

It is emphasized that to date there is no systematic vision of the legal regulation of staffing of the State Bureau of Investigation. Until recently, there were significant changes in legislation, often due to political instability caused by fluctuations in political ambitions. Therefore, it is noted that in order to address these issues in ensuring the effective functioning of the State Bureau of Investigation on the way to overcoming crime in the performance of public administration duties (including overcoming of corruption and financial crimes), first of all, the political will to pursue an effective public policy in the appropriate direction is needed.

Key words: *State Bureau of Investigation, state law enforcement body, organizational and legal bases of functioning of the State Bureau of Investigation, professionalization of the State Bureau of Investigation.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Розвиток системи правоохоронних органів влади України з часів набуття незалежності відбувався зі значними трансформаціями. Серед нововведень у цьому напрямі було створення Державного бюро розслідувань як одного з державних правоохоронних органів влади України.

Створення нового державного правоохоронного органу влади обґрунтоване необхідністю посилення уваги до вирішення проблем запобігання кримінальним правопорушенням, виявлення, припинення, розкриття й розслідування кримінальних правопорушень, учинених:

– службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини 1 статті 9 Закону України «Про державну службу»;

– особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України;

– службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України;

– злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України [9].

Як зазначено в науковій статті О. Гулак, Л. Головій, Державне бюро розслідувань відноситься до системи антикорупційних органів влади [3, с. 76].

Однак створення нового державного правоохоронного органу влади в Україні супроводжувалося складнощами в забезпеченні належних організаційно-правових засад його функціонування. Так, сьогодні ще залишаються відкритими деякі питання правового регулювання організаційних засад функціонування цього інституту державної влади, його кадрового забезпечення та професіоналізації.

Відповідно до зазначеного, вирішення згаданих проблем потребує особливої уваги науковців, парламентарів-законотворців і всього громадянського суспільства задля створення відповідних механізмів належного функціонування Державного бюро розслідувань, які б забезпечили необхідний контроль за діяльністю посадовців у системі публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах актуального наукового дослідження в статті звернулися до аналізу історії становлення й розвитку такого державного правоохоронного органу, як Державне бюро розслідувань, особливостей організаційно-правового механізму його функціонування та проблем його професіоналізації. У наукових пошуках звернулися до праць вітчизняних науковців (О. Баганець [1], О. Бусол [2], О. Курганський [7]), у котрих досліджувалися зазначені проблеми.

Проблеми реформування системи антикорупційних органів влади та важливості якісної організації праці працівників в органах публічного управління розглядали в попередніх власних наукових дослідженнях [3; 4].

Також проаналізували відповідне законодавство, котрим регулюється функціонування Державного бюро розслідувань, зокрема Закон України «Про Державне бюро розслідувань» [9], Закон України «Про державну службу» [10] тощо.

Саме дослідницькі пошуки зазначених науковців і відповідний аналіз законодавства дають змогу ґрунтовно оцінити суть визначених проблем і сприяють вирішенню поставлених у статті завдань.

Мета статті – розкрити особливості становлення й тенденції розвитку Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу влади, організаційно-правових засад його функціонування та професіоналізації.

Виклад основного матеріалу. Ідея створення державного правоохоронного органу влади, на який би був покладений обов'язок контролю за діяльністю посадових осіб державної влади, закладена ще на етапі прийняття Конституції України в 1996 р.

Так, у Перехідних положеннях Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 р., акцентувалася увага на необхідності досудового розслідування в правоохоронній діяльності, яка повинна здійснюватися окремим правоохоронним органом і за особливими умовами. Зокрема, зазначено, що функція досудового розслідування лише на певний час покладається на прокуратуру, а саме до моменту «створення нового відповідного правоохоронного органу»: «9. Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при

виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій» [5].

Перші кроки до реалізації завдань, поставлених у зазначеній статті Перехідних положень Конституції від 1996 р., здійснені вже в наступному році.

Так, Указом Президента України «Про Національне бюро розслідувань України» від 24 квітня 1997 р. № 371/97 було ініційоване створення такого правоохоронного органу, як Національне бюро розслідувань України як центральний орган виконавчої влади. На новий правоохоронний орган були покладені функції «проведення відповідно до законодавства України досудового слідства та оперативно-розшукових заходів у особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять підвищену суспільну небезпеку; проведення відповідно до законодавства України досудового слідства та оперативно-розшукових заходів у особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять підвищену суспільну небезпеку; проведення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення і усунення причин та умов, що сприяють корупції та вчиненню інших небезпечних злочинів, прогнозування динаміки злочинності в суспільстві» [11].

Уважається, що створення Національного бюро розслідувань в Україні відбувалося за аналогом подібного правоохоронного органу в США – Федерального бюро розслідувань (ФБР). Фактично цей орган став ідеологічним попередником Державного бюро розслідувань в Україні.

Основною метою Національного бюро розслідувань України стало забезпечення національної безпеки на шляху до запобігання та подолання корупції, а одним із завдань НБР стало проведення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення й усунення причин та умов, що сприяють корупції й учиненню інших небезпечних злочинів, прогнозування динаміки злочинності в суспільстві [2, с. 22].

Однак Національне бюро розслідувань проіснувало недовго. Офіційно ж підставою для припинення діяльності НБР з числа правоохоронних органів влади стало прийняття рішення Конституційним Судом України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про Національне бюро розслідувань України» від 24 квітня 1997 р. № 371. Це було покликано тим, що парламент так і не розглянув проекти законів щодо організації та діяльності НБР, що суперечило пункту 14 статті 92 Конституції України, згідно з яким виключно законами визначається організація та діяльність органів досудового розслідування. Таким чином, положення відповідного Указу Президента України про створення Національного бюро розслідувань було визнано неконституційними.

З метою приведення нормативної бази до відповідності рішенням Конституційного Суду України Президент України видав Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573, з яким безпосередньо й пов'язана ліквідація Національного бюро розслідувань [7, с. 209–210].

Черговим етапом на шляху створення нового державного правоохоронного органу влади стало видання Розпорядження Президента України від 15 березня 2005 р. (Розпорядження втратило чинність на підставі Указу Президента «Про робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України» від 6 серпня 2008 р. № 693/2008 [12] та Указу Президента України від 23 травня 2005 р. № 834/2005, якими започаткована діяльність робочої групи з розроблення концепції утворення й організації діяльності Державного бюро розслідувань України та Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів.

І вже на 6 вересня 2005 р. проект Концепції реформування правоохоронних органів України (системи кримінальної юстиції) був підтриманий Міжвідомчою комісією з питань реформування правоохоронних органів.

Наступним етапом на шляху до створення Державного бюро розслідувань стало прийняття Кримінального процесуального кодексу України 13 квітня 2012 р. [6], у якому акцентували увагу на важливості підслідності в кримінальному процесі, що, відповідно, мало лягти на окремий самостійний державний правоохоронний орган влади.

Створення ж Державного бюро розслідувань було визначене Законом України «Про Державне бюро розслідувань», який прийнятий лише 12 листопада 2015 р. (набрав чинності окремими положеннями щодо формування Конкурсної комісії 1 січня 2016 р.; остаточної чинності набув 1 березня 2016 р. з дня утворення Кабінетом Міністрів України Державного бюро розслідувань) [9].

Відповідно, посилаючись на прийнятий Закон України «Про Державне бюро розслідувань», Кабінет Міністрів України 29 лютого 2016 р. видав Постанову № 127, якою віддав

наказ про створення Державного бюро розслідувань як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України [13].

Однак повноцінне функціонування зазначеного правоохоронного органу розпочалося не відразу. Лише 10 травня 2016 р. був оголошений конкурс на заміщення вакантних посад Директора та заступників Директора бюро. Конкурс продовжувався 1,5 роки, тільки 16 листопада 2017 р. компетентна комісія назвала переможців на ці посади.

Таким чином, відносно повноцінно Державне бюро розслідувань як державний правоохоронний орган влади розпочало діяльність лише 27 листопада 2018 р.

З початком функціонування нового державного правоохоронного органу постало питання якісного врегулювання його організаційних і кадрових засад діяльності. І у вирішенні значної частини таких проблем Закон України «Про державне бюро розслідувань» поклав основи.

Законом чітко визначені правові засади діяльності ДБР, основні засади організації та його діяльності (повноваження ДБР, структура й чисельність ДБР, порядок призначення посадових осіб та інших співробітників, особливості проведення конкурсів на заміщення посад, повноваження посадових осіб і працівників ДБР), особливості соціального, правового захисту й відповідальності працівників ДБР тощо.

Так, статтею 9 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» визначена структура та чисельність цього органу влади: «… систему Державного бюро розслідувань складають центральний апарат, територіальні органи, спеціальні підрозділи, навчальні заклади та науково-дослідні установи. У складі Державного бюро розслідувань діють слідчі, оперативні та інші підрозділи. Організаційну структуру Державного бюро розслідувань затверджує Директор Державного бюро розслідувань за погодженням із Кабінетом Міністрів України» [9].

Свої повноваження Державне бюро розслідувань має здійснювати через територіальні органи (територіальні управління), які поширюють свою діяльність на відповідні області. Такі територіальні управління в Україні є в таких містах, як Київ, Львів, Хмельницький, Миколаїв, Мелітополь, Полтава, Краматорськ.

Згідно із Законом, керівництво Державним бюро розслідувань здійснює Директор, який частину своїх повноважень реалізує спільно з першим заступником і заступником Директора Бюро (пункт 1 статті 10) [9].

Працівниками ДБР, згідно з пунктом 1 статті 14 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», є особи рядового й начальницького складу, державні службовці, працівники, які уклали трудовий договір із Державним бюро розслідувань [9]. При цьому в пункті 2 статті 14 зазначається, що служба в ДБР є державною службою особливого характеру [9].

Таким чином, «трудові відносини працівників Державного бюро розслідувань регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами). На державних службовців Державного бюро розслідувань поширюється дія Закону України «Про державну службу». Посади державних службовців Державного бюро розслідувань відносяться до відповідних категорій державної служби в порядку, установленому законодавством [9].

Що стосується кадрового забезпечення Державного бюро розслідувань, то Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 р. визначені основні вимоги до претендентів на відповідні посади ДБР [9].

Призначення Директора Державного бюро розслідувань, відповідно до частини 1 статті 11 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», здійснює Президент України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань. Перший заступник Директора Державного бюро розслідувань і заступник Директора Державного бюро розслідувань призначаються на посаду та звільняються з посади Директором Державного бюро розслідувань за поданням Конкурсної комісії в порядку, передбаченому цим Законом [9].

Директори територіальних управлінь Державного бюро розслідувань і їх заступники, керівники підрозділів центрального апарату Державного бюро розслідувань і їх заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Директором Державного бюро розслідувань. Такі особи призначаються на посади Директором Державного бюро розслідувань за поданням конкурсних комісій, що проводять конкурс на зайняття посад працівників Державного бюро розслідувань, у порядку, передбаченому частиною 3 статті 14 цього Закону [9].

Відповідно до частини 3 статті 14 Закону, на службу до Державного бюро розслідувань приймаються на конкурсній основі в добровільному порядку (за контрактом) громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими й моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки [9].

Водночас призначення на посади в Державному бюро розслідувань, крім посад Директора Державного бюро розслідувань, керівника підрозділу внутрішнього контролю центрального апарату Державного бюро розслідувань і керівників підрозділів внутрішнього контролю територіальних управлінь Державного бюро розслідувань, здійснюється за результатами відкритих конкурсів, що проводяться конкурсними комісіями з проведення конкурсів на зайняття посад працівників Державного бюро розслідувань. Про це зазначається в пункті 3 статті 14 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [9].

Формування професійної команди співробітників Державного бюро розслідувань є важливим завданням у реалізації державної політики правоохоронної діяльності.

Однак сьогодні залишаються відкритими питання здійснення професіоналізації зазначеного правоохоронного органу. Так, звертаючи увагу на те, що служба в ДБР регулюється додатково Законом України «Про державну службу», і, зокрема, на те, що певна категорія посад у ДБР відноситься до відповідних категорій державної служби, потрібно зосередитися на забезпеченні їх спеціальної професійної підготовки.

Однак вимоги до професіоналізації працівників ДБР як державних службовців повинні бути сформульовані особливим чином, адже їхні посадові обов'язки суттєво відрізняються від посадових обов'язків державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Крім того, необхідно враховувати складність виконання службових обов'язків у тому числі працівниками та посадовими особами ДБР у зв'язку з мінливістю умов його функціонування, пов'язаних із соціальними, політичними змінами в умовах сучасних викликів в Україні. Як зазначають Л. Дубчак, М. Барановський, «складність поставлених завдань перед сферою публічного управління з метою утримання високих характеристик праці (оцінка «висока якість») полягає в тому, що в умовах постійних соціальних, політичних та економічних викликів потрібно завжди бути готовим забезпечити здійснення: ефективної реалізації державних завдань; створення відповідної до вимог суспільства структури з метою повного задоволення потреб громадян та оптимізацію використання обмежених ресурсів для задоволення поставлених цілей» [4, с. 123].

Питання професіоналізації працівників ДБР урегульоване чинним законодавством менш докладно, аніж інших органів публічної влади, через зазначену специфіку цього органу. Це і є однією з причин недостатньої забезпеченості ДБР професійними кадрами.

Потрібно звернути увагу на те, що ДБР – це передусім правоохоронний орган влади. Саме тому вимогою до співробітника ДБР є наявність фахової юридичної освіти й відповідної кваліфікації в розслідуванні злочинів. Разом із тим, оскільки ДБР розслідує не всі злочини, а лише специфічні, скоєні передусім державними службовцями, для набуття високого професіоналізму співробітнику ДБР необхідно знати, як працюють різні органи державної влади та здійснюється управління державою.

Оскільки ДБР є новоствореним правоохоронним органом зі специфічними повноваженнями, то необхідно звернути увагу на те, що в Україні ще не існує навчальних закладів, які мають потужні традиції в навчанні високопрофесійних посадових осіб для цього органу влади.

Сьогодні залишається в стратегічних планах державного розвитку створення спеціальних освітніх установ, на котрі буде покладена функція підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації таких фахівців. Серед зазначених специфічних освітніх закладів розглядається питання про створення Академії Державного бюро розслідувань як вищого освітнього закладу та Науково-дослідного інституту Державного бюро розслідувань. Саме в Академії планується здійснювати підготовку, перепідготовку й підвищення рівня кваліфікації працівників ДБР.

Поки таких навчальних закладів немає. Навчальні заклади, які впродовж довгих років готували слідчих МВС і прокуратури, безперечно, здатні підготувати високопрофесійного слідчого ДБР. Однак варто зазначити, що потрібно усвідомлювати специфіку функціональних обов'язків слідчих ДБР. Тому, відповідно, має мати місце спеціальна підготовка відповідних фахівців – слідчих ДБР.

Також для співробітників ДБР залишається особливо актуальним питання їх залучення до короткострокових спеціальних курсів, семінарів, тренінгів з окремих питань з метою підвищення кваліфікації. Саме на важливості вирішення зазначених проблем у забезпеченні підвищення кваліфікації працівників ДБР акцентувалося в Стратегічній програмі діяльності ДБР на 2017–2022 роки [14].

Висновки. Таким чином, досить тернистий шлях розвитку вітчизняної системи державного управління увінчався створенням нового державного правоохоронного органу – Державного бюро розслідувань, який розпочав діяльність у 2018 р.

Діяльність ДБР регулюється Законом України «Про Державне бюро розслідувань»,

Законом України «Про державну службу» тощо. Цими нормативними актами визначаються правові, організаційні, кадрові засади діяльності цього державного правоохоронного органу влади.

Однак ще залишається низка нагальних питань, які необхідно вирішити, щоб, досягнувши поставлені цілі та виконавши основні завдання, отримати вагомі результати діяльності Державного бюро розслідувань. Серед наявних проблем є недостатньо налагоджена система професіоналізації посадових осіб та інших працівників Державного бюро розслідувань.

У зв'язку з вищезазначеним постає нагальне завдання вирішення проблем у системі державного управління, пов'язаних із якісним забезпеченням професіоналізації посадових осіб Державного бюро розслідувань: завершити процедуру інституціоналізації професійної підготовки фахівців для цього органу державної влади.

Перспективою подальших досліджень можуть стати науково-теоретичні та науково-прикладні дослідження й розробки, зміст яких більш детально й широко дасть змогу проаналізувати особливості здійснення професіоналізації Державного бюро розслідувань з метою забезпечення його висококваліфікованими фахівцями задля ефективного його функціонування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баганець О.В. Концепція вдосконалення діяльності правоохоронних органів України / передм. М.А. Погорецький. Київ : Алерта, 2019. 200 с.

2. Бусол О. Закон України «Про Державне бюро розслідувань». *Громадська думка про правотворення: інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів*. 2016. № 10 (113). С. 14–21. URL: http://nbuviap. gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2221:zakonukr ajini-pro-derzhavne-byuro-rozsliduvan-2&catid=71&Itemid=382.

3. Гулак О.В., Головій Л.В. Реформування системи антикорупційних органів в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі :* збірник тез IV Міжнародної науково-практичній конференції (12 грудня 2019 р.). Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2019. Частина 2. С. 70–73. URL: https://www.naiau.kiev.ua/pravova-prosvita/osnovi-antikorupcijnogo-zakon...

4. Дубчак Л.М., Барановський М.В. Концепції управління якістю праці співробітників у сфері публічного управління. *Актуальні питання підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування :* матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 1–2 листоп. 2018 р.) : у 2 т. / ред. колегія : В.С. Куйбіда, А.П. Савков, І.О. Дегтярьова та ін. Київ : НАДУ, 2018. Т. 1. С. 122–126.

5. Конституція України – Розділ XV. Перехідні положення : Закон України від 28 червня 1996 р. Київ, 1996. URL: https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-xv.

6. Кримінальний процесуальний кодекс : Кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text.

7. Курганський О.В. Окремі питання історії створення Державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: досвід становлення :* матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (21 червня 2019 р., м. Одеса) / редкол. : Г.О. Ульянова (голова) та ін. Одеса : Юридична література, 2019. С. 208–211. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11767/dbr2.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

8. Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів : Указ Президента від 23 травня 2005 р. № 834/2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834/2005.

9. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 15.11.2015 № 794-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text.

10. Про державну службу України : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text.

11. Про Національне бюро розслідувань України : Указ Президента України від 24 квітня 1997 р. № 371/97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/371/97#Text.

12. Про робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідування України : Розпорядження Президента від 15 березня 2005. № 782/2005-рп. (Розпорядження втратило чинність на підставі Указу Президента від 06.08.2008 № 693/2008). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/782/2005-%D1%80%D0%BF#Text.

13. Про утворення Державного бюро розслідувань : Постанова від 29.02.2016 № 127. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF#Text.

14. Стратегічна програма діяльності Державного бюро розслідувань на 2017–2022 роки. Київ, 2017. URL: ww.dropbox.com/s/u3yf088wqi7q7p3/program_web.pdf?dl=0&fbclid=IwAR3jqrD9eJEZijt51zVaL_m6kCs_g0C2ircdAo2qeWcwzRxllCcoN1WCnYE.

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВИХ ЗАВДАНЬ ВІЙСЬКОВИМИ НАРЯДАМИ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

PECULIARITIES OF PERFORMANCE OF SERVICE AND COMBAT TASKS OF MILITARY ORDERS OF PUBLIC ORDER PROTECTION WITH OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE ON RAILWAY

УДК 351.75
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.16

Кулешов О.П.
старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національна академія національної гвардії України

Пташка С.Д.
старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національна академія національної гвардії України

У статті розглядаються особливості виконання службово-бойових завдань підрозділами з охорони громадського порядку Національної гвардії України на залізничному транспорті. Розбудова правоохоронних органів і реалізація визначених засадами внутрішньої й зовнішньої політики завдань у сфері правоохоронної діяльності з метою становлення та розвитку громадянського суспільства, зміцнення конституційного правопорядку в державі, здійснення визначених Конституцією України функцій змушують Міністерство внутрішніх справ України вести пошуки нових форм і методів роботи, спрямованих на ефективне забезпечення внутрішньої безпеки держави та правопорядку, захисту конституційних прав, свобод громадян та активізації боротьби зі злочинністю. На підставі проведеного аналізу з досвіду спільного виконання завдань з охорони громадського порядку на об'єктах залізничного й повітряного транспорту військовослужбовцями та працівниками поліції до 2014 року визначено, що стан громадського порядку при спільному несенні служби мав тенденції до суттєвого покращення. Усі об'єкти на залізничному, повітряному транспорті є об'єктами з підвищеною небезпекою, тому будь-які порушення громадського порядку можуть призвести до непередбачуваних і тяжких наслідків, заподіяти великих матеріальних збитків і навіть людські жертви. Спільне несення служби за рахунок більш щільного розміщення нарядів з охорони громадського порядку дає змогу практично миттєво реагувати на повідомлення про правопорушення, своєчасно припиняти злочини та правопорушення й, головне, проводити профілактичну роботу щодо запобігання порушенням громадського порядку на об'єктах транспортної інфраструктури та поблизу них. Ураховуючи це й досвід, що здобули правоохоронці нашої держави під час проведення різноманітних масштабних масових заходів, варто зауважити на особливості, з якими наші правоохоронні органи можуть стикнутися в ході несення служби. Проведений аналіз участі військовослужбовців Національної гвардії в забезпеченні громадської безпеки й охорони громадського порядку дає змогу стверджувати про раціональність змісту основних завдань військових нарядів, сформованих вимог до порядку несення служби та запропонованих нових підходів до виконання завдань, підготовки й несення служби з охорони громадського порядку під час самостійного та спільного несення служби на об'єктах залізничного й повітряного транспорту.

Ключові слова: *охорона громадського порядку, залізничний транспорт, спільне несення служби, забезпечення громадської безпеки, патрульна поліція.*

The article discusses the features of the performance of service and combat tasks by units of the National Guard of Ukraine on the railway. The development of law enforcement agencies on the implementation of certain principles of internal and foreign policy objectives in the field of law enforcement for the purpose of formation and development of civil society, strengthening the constitutional order in the country. Implementation defined by the Constitution of Ukraine functions make the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to conduct a search for new forms and methods of service, aimed on effective internal security of the state and the rule of law, protection of constitutional rights, freedoms and stepping up the fight against crime. Based on the analysis from the experience of joint performance of tasks for the public order protection at railway and air transport facilities by military personnel and police officers until 2014, it was determined that the state of public order during joint service tended to significantly improve. All objects on the railway and air transport are objects of increased danger; therefore any violation of public order can lead to unpredictable and serious consequences, cause great material damage and even human casualties. Joint service due to the more tense placement of orders for the public order protection allows you to almost instantly respond to reports of violations, timely suppress crimes and offenses, and, most importantly, carry out preventive work to prevent violations of public order at transport infrastructure facilities and near them. Taking into account this and the experience that law enforcement officers of our state received during various large-scale mass events, it should be noted the features that our law enforcement agencies may encounter during their service. The analysis of the participation of the National Guard of Ukraine servicemen in ensuring public safety and the public order protection makes it possible to assert the rationality of the content of the main tasks of military detachments, the existing requirements for the procedure for performing service and proposed new approaches to performing tasks, training and performing service to protect public order during independent joint service at railway and air transport facilities.

Key words: *public order protection, railway transport, sharing services, ensuring of public order, patrol police.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Для побудови сучасної моделі демократичної та правової держави в Україні забезпечення охорони громадського порядку й своєчасне та якісне вирішення інших нагальних питань правоохоронної діяльності набуває все більшого значення. Проблеми, що виникають у ході розв'язання цього завдання,

потребують нових, нестандартних підходів. Для їх вирішення пропонуються як елементи запозичення закордонного досвіду, так і вже цілком напрацьовані старі методи та прийоми, від яких чомусь швидко відмовилися без ґрунтовного аналізу плюсів і мінусів. Після реорганізації у 2014 році транспортної міліції залізничні вокзали, поїзди, приміські електрички й інші об'єкти інфраструктури залишилися без нагляду правоохоронців. В умовах сьогодення питання забезпечення належної організації охорони громадського порядку на об'єктах транспорту та необхідність удосконалення діяльності правоохоронних органів, які виконують ці завдання, набуває особливої актуальності. Укрзалізниця – це орган управління залізничним транспортом загального користування, що здійснює централізоване управління процесом перевезень у внутрішньому й міждержавному сполученнях і регулює виробничо-господарську діяльність залізниць. До сфери Укрзалізниці належать Донецька, Львівська, Одеська, Південна, Південно-Західна та Придніпровська залізниці, а також інші підприємства й організації єдиного виробничо-технологічного комплексу, що забезпечують перевезення пасажирів і вантажів. Залізничний транспорт України є провідною галуззю в транспортному комплексі нашої країни, що забезпечує близько 80 відсотків вантажних і майже половину всіх пасажирських перевезень, які здійснюються всіма видами транспорту. Уся мережа залізниць держави становить майже 22 тис. км. За обсягами вантажних перевезень залізниці України займають четверте місце на нашому континенті й поступаються тільки залізницям Китаю, Росії та Індії. Вантажонапруженість українських залізниць (річний обсяг перевезень на 1 км) у 3–5 разів перевищує відповідний показник розвинутих європейських країн. На залізничному транспорті й об'єктах, які при цьому задіяні, щоденно перебуває велика кількість цивільних громадян, здійснюється перевезення різних вантажів як по території країни, так і за її межі. Укрзалізниця самотужки намагається вирішити питання організації охорони на об'єктах з найбільшим пасажиропотоком. Уже деякі залізничні станції патрулюють відомчі стрільці. Але це питання остаточно не вирішене. З огляду на зазначене вище, належна організація діяльності відповідних органів щодо охорони громадського порядку на об'єктах транспорту, у тому числі залізниці, забезпечить надійне, безперебійне та безпечне його функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження окремих аспектів реалізації державної політики у сфері організації діяльності щодо вдосконалення питань охорони громадського порядку на об'єктах транспорту зробили роботи багатьох учених і дослідників: О.М. Бандурки, Ю.В. Дубка, Ю.Ф. Кравченка, М.В. Білоконя, М.В. Корнієнка, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка й інших. Окремі аспекти організації діяльності органів внутрішніх справ на залізничному транспорті висвітлені в працях таких дослідників, як Н.Н. Баранова, О.О. Юхно, Л.Я. Околович, В.К. Гіжевський, В.В. Троілін, М.В. Ковалів. Проте питання практичної організації охорони громадського порядку на об'єктах залізниці потребують більш детального вивчення.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженню особливостей діяльності правоохоронних органів закордонних держав і в нашій країні з охорони громадського порядку на залізничному транспорті присвячена певна кількість публікацій вітчизняних фахівців. Проте станом на сьогодні поза увагою науковців залишається вивчення позитивного досвіду ліквідованої транспортної міліції та особливостей спільного несення служби на об'єктах залізничного транспорту разом із працівниками лінійних відділів міліції військовослужбовців спеціальних моторизованих частин міліції внутрішніх військ МВС України.

Мета статті – провести дослідження особливостей організації охорони громадського порядку на об'єктах залізничного транспорту й виробити пропозиції щодо вдосконалення способів її забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Охорона громадського порядку на залізничному транспорті полягає в здійсненні відповідними державними органами заходів щодо охорони життя і здоров'я громадян, захисту їхньої честі й гідності, прав, свобод і законних інтересів, забезпеченні охорони матеріальних цінностей при користуванні залізничним транспортом, забезпеченні сприятливих умов для роботи підприємств, установ, організацій залізничного транспорту України. Під організацією охорони громадського порядку на транспорті В.К. Гіжевський, наприклад, розуміє комплекс управлінських функцій, спрямованих на безпосередню охорону громадського порядку, запобігання злочинності, боротьбу зі злочинністю й іншими правопорушеннями [1, с. 10]. Проте зміст охорони громадського порядку на залізничному транспорті дещо відрізняється від порядку виконання аналогічних функцій поліції із забезпечення публічної безпеки громадян. З урахуванням викладеного вище організація охорони громадського порядку на залізничному транспорті – це сукупність функцій

управління, які спрямовані на безпосереднє здійснення відповідними державними органами комплексу заходів для охорони життя і здоров'я громадян, їхньої честі, гідності, прав, свобод і законних інтересів при користуванні послугами залізничного транспорту, забезпечення сприятливих умов роботи всіх структур транспорту.

У Директиві Європейського парламенту та Ради «Про безпеку залізниць» від 29.04.2004 № 2004/49/ЄС передбачається наявність державних структур, на які покладаються обов'язки забезпечення громадського порядку та безпеки руху. У Європейському Союзі критерій переважного володіння й фактичного контролю за транспортними підприємствами зумовлює наявність системи органів контролю, побудованої за виробничим принципом, який властивий поліції, що обслуговує всі види транспорту.

У Німеччині, Великобританії, Італії, Франції, інших країнах ЄС, Росії, Білорусії, Молдові, країнах СНД, Китаї та інших країнах із французькою системою управління залізничним транспортом (повна централізація управління) підрозділи поліції чи спеціалізовані органи залізничного транспорту мають лінійну систему будови з вертикальним підпорядкуванням регіональному апарату.

У США спеціальні підрозділи транспортної поліції діють у межах юрисдикції транспортної компанії та фінансуються цими транспортними компаніями, що зумовлено системою децентралізованого управління залізничним транспортом цієї країни, з підпорядкуванням відповідним органам юстиції відповідних штатів.

Організація діяльності з охорони громадського порядку підрозділами Національної гвардії України здійснюється на підставі нормативно-правових актів. Одним із них є Закон України «Про Національну гвардію України» [2], Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України, затверджене Наказом МВС України від 16.06.2014 № 567 [3], Наказ МВС України від 24.12.2019 № 1089 [4], якими передбачені такі види нарядів, які забезпечують охорону громадського порядку на об'єктах залізниці: «патруль, пост охорони громадського порядку, наряд на контрольно-пропускному пункті, військовий ланцюг, резерв тощо» [4, с. 3–5]. Найпоширенішими видами нарядів, що застосовуються в діяльності з охорони громадського порядку на залізничному транспорті, є патруль і пост охорони громадського порядку. Як показує практика, при несенні служби на пасажирських платформах, привокзальних площах, вокзалах для охорони громадського порядку й забезпечення громадської безпеки найбільш доцільно виставляти патрулі (як спільні разом із працівниками поліції служби охорони об'єктів на транспорті, так і самостійні в складі військовослужбовців Національної гвардії). На цих об'єктах щодоби відбувається більшість правопорушень (від загальної кількості зареєстрованих на об'єктах залізничного транспорту). Присутність посиленого наряду правоохоронців дає змогу ліквідувати конфліктну ситуацію або утримати її під контролем до прибуття підкріплення. Водночас у приміщеннях камер схову багажу, квиткових кас і залів очікування відбувається менше правопорушень, тому це дає можливість призначення на цю ділянку посту охорони громадського порядку. Разом із тим пост охорони громадського порядку в складі військовослужбовців НГУ або працівників поліції може паралельно виконувати функції розшукового поста, який виставляється в пунктах можливої появи або на шляху вірогідного руху тих, хто розшукується, осіб, узятих під варту та (або) засуджених, які втекли з-під охорони. Так досягається економне й раціональне використання особового складу правоохоронців, що задіяні для виконання функцій з охорони громадського порядку.

Керівництво Укрзалізниці видало кілька наказів, які регламентують охорону вокзальної інфраструктури [5]. Кожна регіональна філія разом із керівництвом Головного управління воєнізованої охорони відпрацювала відповідний формат роботи. Основні завдання стрільців на залізничних вокзалах – це охорона матеріальних цінностей, гарантування безпеки працівникам вокзалів і пасажирам. Вони мають слідкувати за дотриманням громадського порядку на залізничному транспорті. Патрулі ВОХР повинні запобігати правопорушенням і припиняти їх. Відомча охорона також контролює, щоб пасажири на вокзалах дотримувалися правил санітарно-гігієнічної, санітарно-епідеміологічної та пожежної безпеки. Зокрема, не можна залишати речі без нагляду на колії, на платформі, у приміщенні вокзалів, а також пошкоджувати чи забруднювати майно вокзалів. Заборонено розпивати алкогольні напої, палити в непризначених для цього місцях (у вестибюлях, фойє вокзалів). Патрулі слідкують, аби пасажири не захаращували проходи та не заносили на територію вокзалів вогнепальну й холодну зброю, вибухонебезпечні предмети та легкозаймисті речовини. Як показала практика, цих заходів виявилося недостатньо.

Іде пошук інших підходів і запровадження нових заходів щодо вирішення питань охорони громадського порядку на об'єктах залізничного транспорту. У країні запущено декілька

пілотних проектів із супроводу пасажирських поїздів працівниками поліції. Однак подальшого розповсюдження ця ініціатива не набула. Пропонувався супровід пасажирських поїздів, пригородніх електричних поїздів спільними нарядами поліції, Національної гвардії України. У ході супроводу поїзда поліцейські та військовослужбовці НГУ проводять заходи щодо запобігання правопорушенням і припинення їх, мають можливість постійно підтримувати зв'язок із регіональними черговими частинами на всій довжині прямування поїзда. За необхідності виклику підкріплення поліцейський може скористатися спеціальним приладом, що передає сигнал у всі чергові частини за маршрутом поїзда, у яких на електронному табло висвітлюється місце перебування патрульного наряду й розташування найближчих до нього ділянок поліції. Зазначені ділянки після надходження сигналу забезпечують підключення до операції додаткових сил. Комп'ютерна система при цьому видає інформацію про час прибуття поїзда на найближчу станцію, де можливе підсадження до складу підкріплення. Вона здійснюється двома групами одночасно: з голови і хвоста вагона. Найближчі стоянки, де за розкладом зупиняється поїзд, також блокуються нарядами поліції та військовослужбовцями НГУ.

Сьогодні військовослужбовці Національної гвардії несуть службу з охорони громадського порядку на залізничних вокзалах у містах Києві, Харкові, Дніпрі й автовокзалу в Маріуполі. Види нарядів, що використовуються при цьому, – це патруль і пост охорони громадського порядку. Актуальності питання охорони правопорядку набуває в умовах сьогодення, коли періодично надходять анонімні повідомлення про те, що приміщення вокзалів, залів очікування заміновано. Адміністрації доводиться в короткий термін евакуювати пасажирів, проводити відповідні заходи у взаємодії з поліцією, військовослужбовцями НГУ, представниками відомчої воєнізованої охорони на залізничному транспорті, працівниками ДСНС, вибухо-технічною службою, працівниками вокзалів і співробітниками СБУ. Проведення карантинних обмежень у ході державної програми профілактики та боротьби з розповсюдженням Covid-19 теж потребує залучення додаткових сил правоохоронців. Для досягнення цієї мети можливе залучення як самостійних, так і спільних із працівниками поліції нарядів військовослужбовців Національної гвардії [6] залежно від інтенсивності руху поїздів і пасажирів на вокзалах.

Висновки. Для організації забезпечення охорони громадського порядку на об'єктах залізничного транспорту в сучасних умовах виникла необхідність широкого використання всіх наявних сил і засобів, у тому числі військовослужбовців Національної гвардії України. Приведення законодавства до встановлених норм Європейського Союзу, розширення міжнародної співпраці України у сфері залізничного транспорту вимагають удосконалення нормативно-правового регулювання окремих напрямів службової діяльності підрозділів, що здійснюють правоохоронну діяльність. Забезпечити охорону громадського порядку на вокзалах, у приміських і пасажирських поїздах, на інших об'єктах транспортної інфраструктури дасть змогу саме оптимізація використання нарядів з числа співробітників поліції та військовослужбовців НГУ з урахуванням надбаних попередніх вітчизняних напрацювань і використанням позитивного закордонного досвіду.

Ураховуючи, що специфіка залізничного транспорту не дає змоги в повному обсязі використовувати при здійсненні охорони громадського порядку нормативно закріплені види військових нарядів, необхідно шукати нові, нетрадиційні форми та методи виконання службових завдань, змінювати функціональні обов'язки військовослужбовців, що несуть службу з охорони громадського порядку, і співробітників патрульної поліції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гижевский В.К., Троилин В.В. Общественность и охрана общественного порядка на железнодорожном транспорте. Киев : НИиРИО УАВД, 1992. 72 с.
2. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 867-VII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-18 (дата звернення: 22.12.2019).
3. Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : Наказ МВС України від 16.06.2014 № 567. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14 (дата звернення: 12.05.2021).
4. Про затвердження Інструкції про організацію та несення служби з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки військовими частинами (підрозділами) Національної гвардії України : Наказ МВС України від 24.12.2019 № 1089. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0195-20 (дата звернення: 12.05.2021).
5. Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті Документ 7-94-п, поточна редакція. Редакція від 05.04.2017, підстава – 161-2017-п.
6. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 № 773. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16 (дата звернення: 12.05.2021).

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ОДНА З ФОРМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

MIGRATION POLICY AS ONE OF THE FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF COMBATING ILLEGAL MIGRATION

УДК 351:342.71
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.17

Мартьянова Р.А.
здобувач ступеня PhD
Донецький державний університет управління,
начальник відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення
Управління Державної міграційної служби України в Хмельницькій області

Балуєва О.В.
д. екон. наук, професор,
проректор з наукової роботи
Донецький державний університет управління

У статті розглянуто поняття «державна політика», «міграційна політика» «державне управління». Здійснено дослідження щодо взаємозв'язку державної міграційної політики з державним управлінням.
Проведено аналіз виконання державою взятих міжнародних зобов'язань щодо формування та реалізації міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції, спрямованої на здійснення ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, запровадження ефективних механізмів взаємодії між відповідними органами державної влади. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, які визначають стратегічні цілі держави щодо протидії нелегальній міграції, визначають правові засади статусу іноземців та осіб без громадянства, надають визначення термінів, які вживаються в міграційній сфері.
У системі державного управління виокремлено елемент управлінської діяльності, через який реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між органами виконавчої влади та сферою протидії нелегальній міграції, що перебуває під організуючим впливом держави. Доведено, що Державна міграційна служба України з метою забезпечення реалізації міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції взаємодіє з іншими органами державної влади, що вимагає вдосконалення механізмів державного управління нелегальною міграцією і створення нових механізмів взаємодії органів влади.
На підставі здійсненого аналізу зроблено висновки й запропоновано механізми взаємодії органів Державної міграційної служби України з іншими органами влади у сфері протидії нелегальній міграції, що сприяють забезпеченню міжнародних зобов'язань України щодо вдосконалення міграційної політики, контролю за перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території держави й забезпечують національні інтереси держави. Доведено, що основною формою здійснення державного управління у сфері протидії нелегальній міграції є міграційна політика держави.

Ключові слова: *державна політика, міграційна політика, державне управління, механізм взаємодії органів влади, нелегальна міграція.*

The article considers the concept of "public policy", "migration policy", "public administration". A study was conducted on the relationship between state migration policy and public administration.
Some analysis was performed. It investigates state's implementation of international obligations on the formation and realization of migration policy in the field of combating illegal migration, aimed at implementing effective and preventive policies in the fight against illegal migration, the introduction of effective mechanisms of interaction between relevant authorities. This policy is aimed at implementing effective and preventive policies in the fight against illegal migration, the introduction of effective mechanisms of interaction between relevant authorities.
The element of administrative activity was separated in the system of public administration. With the help of this activity numerous direct and converse links between the executive authorities and the sphere of combating illegal migration, which is under the organizing influence of the state are realized. It is proved that the State Migration Service of Ukraine interacts with other bodies of State authority in order to ensure the implementation of migration policy in the field of combating illegal migration. This requires improving the mechanisms of public administration of illegal migration and creating new mechanisms of interaction between the authorities.
Based on the analysis, conclusions were drawn and some mechanisms were proposed for cooperation of the State Migration Service of Ukraine with other authorities in the field of combating illegal migration, which contribute to Ukraine's international obligations to improve migration policy, control the stay of foreigners and stateless persons in the country and ensure the national interests of the state. It is proved that the main form of public administration in the field of combating illegal migration is the migration policy of the state.
Key words: *public policy, migration policy, public administration, mechanism of interaction between authorities, illegal migration.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Унаслідок ситуації, яка склалася сьогодні в міграційній сфері, одним із пріоритетів державної міграційної політики залишається посилення спроможності нашої держави щодо протидії нелегальній міграції як небажаному, шкідливому, суспільно небезпечному явищу. Нелегальну міграцію визначено серед основних реальних і потенційних загроз національній безпеці України в Стратегії національної безпеки України, Стратегії державної міграційної політики, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, Концепції боротьби з тероризмом в Україні.

Нелегальна міграція впливає на безпеку держави та її міжнародні відносини, що вимагає від держави й органів влади цілеспрямованих, організаційних заходів, спрямованих на запобігання та протидію нелегальній міграції.

Важливим аспектом розбудови України на сучасному етапі є вдосконалення системи державного управління у сфері протидії нелегальній міграції, які повинні бути спрямовані на забезпечення національної безпеки країни й інтересів держави, політичної та міграцій-

ної ситуації, відповідати сучасним викликам, європейським стандартам і взятим Україною міжнародним зобов'язанням.

Задля забезпечення національних інтересів розвинені країни світу створюють спеціальні державні структури, які здійснюють управлінський вплив, спрямований на досягнення стратегічних цілей держави щодо забезпечення національних інтересів і національної безпеки країни, шляхом реалізації управлінських функцій.

Зважаючи, що основною формою здійснення державного управління у сфері протидії нелегальній міграції є міграційна політика держави, актуальним питанням залишається вдосконалення міграційної політики, механізмів протидії нелегальній міграції, механізмів взаємодії органів влади, які в межах компетенції формують і реалізують міграційну політики у сфері протидії нелегальній міграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій і виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання міграційної політики та протидії нелегальній міграції висвітлено в працях науковців, серед яких – О. Кузьменко, О. Бандурка, М. Тищенко, В. Олефір, В. Колпакова, О. Кузьменко, Ю. Римаренко, В. Денисов та ін. Питання механізмів державного управління міграційними процесами висвітлено в дослідженнях науковців: М. Бублія, О. Малиновської, В. Новікова й багатьох інших.

Однак аналіз зазначених праць не висвітлює повною мірою сучасні міграційні проблеми, які постали після курсу України на євроінтеграцію та взаємозв'язок державної міграційної політики з державним управлінням.

Тому з метою захисту національної безпеки й національних інтересів України перед державою та органами державної влади, зокрема органами Державної міграційної служби, гостро постає питання щодо вдосконалення міграційної політики, державного управління у сфері протидії нелегальній міграції та механізмів протидії нелегальній міграції.

Метою статті є розгляд сучасної міграційної політики як складника державного управління у сфері протидії нелегальній міграції та механізмів протидії нелегальній міграції.

Виклад основного матеріалу. В умовах швидких кількісних і якісних змін світових міграційних процесів, що відбуваються під впливом глобалізації, зростає значення засобів і механізмів їх регулювання, надання ним організованого, безпечного й неконфліктного характеру. Основним елементом управління міграціями є міграційна політика як національних держав, так і їх об'єднань.

Варто зазначити, що Україна тривалий час не мала визначеності основ державної міграційної політики, стратегічних цілей, принципів державних органів у сфері міграції, стандартів щодо регулювання міграційних процесів і протидії негативним явищам, таким як нелегальна міграція. Це насамперед пов'язаною з відсутністю усвідомлення наслідків міграційних проблем владою та суспільством, відсутністю нормативно-правової бази, спрямованої на забезпечення прав людини й захист національної безпеки держави.

Тому, з огляду на взяті Україною міжнародні зобов'язання щодо управління міграційними потоками та розвитку всеохоплюючого діалогу з усіх питань у сфері міграції, зокрема запровадження ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, перед державою постало пріоритете питання щодо вдосконалення державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції.

Поширеним трактуванням міграційної політики вважається думка С. Масьондза, який зазначає, що міграційна політика – це вплив держави на міграційні процеси через їх регулювання. Так, О. Малиновська до міграційної політики зараховує систему правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної й економічної структури [2, с. 21].

Міграційну політику як різновид державної політики розглянуто в наукових працях Б. Горансона, на думку якого, міграційна політика – це політика, що реагує на переміщення людей з країни в країну. Також учений Л. Мармор зосередив свою увагу на інтересах держави щодо перетину кордону, взаємовідносинах «держава-суспільство-людина» та прав мігрантів [3].

У працях учених В. Колпакова й О. Кузьменко міграційну політику розглянуто як комплекс заходів, які відносяться до сфери державного управління, включають процес прийняття рішень представницькою владою, яка наділена правовими норма, і спрямовані на впорядкування міграційних процесів [15, с. 81].

У працях учених з державного управління В. Ребкало й В. Тертичка прослідковується тісний зв'язок державної політики з державним управлінням, саме державне управління виступає як своєрідна форма політики та як засіб її практичного втілення в життя [22, с. 133–135].

Термін «державне управління» використовується науковцями та державою як вид діяльності держави, що полягає в здійсненні нею

управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави, шляхом використання повноважень виконавчої влади. Однак державне управління здійснюється й за межами функціонування виконавчої влади, завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада» [8; 15, с. 23].

Розглядаючи поняття «державне управління», варто наголосити, що в загальному розумінні державне управління – це керівництво, координація та впив з метою досягнення мети, а метою управління є система, досягнення якого в процесі управління дає змогу вирішити проблему.

Отже, на нашу думку, необхідною передумовою ефективного функціонування системи державного управління є досягнення кінцевого результату в міграційній сфері, який реалізовуються практичними заходами, засобами, впливом і забезпечується різними методами, одним із яких є метод «правового регулювання» [1, с. 98–99].

Тому ми погоджуємося з думкою вчених С. Денисюк та О. Палаганюк, що комплекс заходів і прийняття управлінських рішень у міграційній сфері стосується саме державного управління [4, с. 111–115; 16].

Насамперед варто зазначити, що термін «*міграція*» походить від латинського «migration», що означає «переселення». Згідно з міжнародною термінологією МОМ, «міграція – процес переміщення населення через міжнародний кордон або в межах країни. Міграція впливає на всі сфери життя, тому частіше сприймається як явище, що становить серйозний виклик національній, суспільній, особистій безпеці [14, с. 16].

На національну безпеку України й усього світу впливають процеси глобалізації, які визначають розвиток державної міграційної політики. Одним із викликів сьогодення для всіх держав і для України є нелегальна міграція, яка впиває на безпеку держави та її міжнародні відносини.

Український учений А. Романюк, здійснюючи дослідження у сфері міграції, відокремив офіційну міграцію, коли людина змінює місце проживання на підставі офіційного дозволу сторони, яка приймає, і нелегальну міграцію, коли такого дозволу немає.

Науковець В. Олефір дав визначення терміна «нелегальна міграція». На його думку, це «незаконне переміщення через державний кордон поза пунктами пропуску або з ухиленням від прикордонного та митного контролю, або з використанням підроблених документів, візи чи без таких, самостійно або за допомогою третіх осіб, а також проживання на території країни без відповідного дозволу компетентних державних органів» [15, с. 62].

В умовах євроінтеграційних викликів і широкомасштабних міграційних процесів явище нелегальної міграції привернуло увагу політиків усіх держав, науковців і широких кіл громадськості. Разом із терміном «нелегальна міграції» використовуються терміни «неврегульована міграція», «незаконна міграція». Варто зазначити, що в законодавстві України відсутній термін «нелегальна міграція» та його визначення.

Зважаючи на те, що Україна ще не має достатнього досвіду державного управління процесами нелегальної міграції, одним із важливих завдань є формування та реалізація державної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції, яка має бути спрямована на створення нормативно-правової бази, механізмів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції та їх реалізації всередині держави й поза її межами [1, с. 99].

Варто зауважити, що більшість науковців при вивченні міграційних процесів використовує термін «міграційний режим», який забезпечується різними механізмами, серед яких – «механізм протидії нелегальній міграції». Указаний механізм містить елементи: I) систему правових актів, що є основою функціонування механізму; II) організаційно-структурні формування механізму; III) організаційно-правові способи протидії нелегальній міграції.

Щодо нормативної-правової бази та структури органів виконавчої влади, наділених відповідними управлінськими функціями, то варто зазначити, що Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011 схвалено Концепцію державної міграційної політики України, де стратегічним напрямом реалізації державної міграційної політики є вдосконалення міграційного законодавства щодо перебування іноземців та осіб без громадянства на території держави, боротьба з нелегальною міграцією [7].

6 квітня 2011 року Указом Президента України «Питання Державної міграційної служби» № 405/2011 затверджено Положення про Державну міграційну службу України, 20 серпня 2014 року Постановою КМУ № 360 затверджено нове Положення про Державну міграційну служу України, згідно з яким Державна міграційна служба України (далі – ДМС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується КМУ через міністра внутрішніх справ. Утрата чинності Положення

про Державну міграційну службу України в редакції від 6 листопада 2011 року відбулася на підставі Указу Президента «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» від 20 червня 2019 року № 419/2019 [17].

Прийнято низку законів, наближених до європейських стандартів, а саме:

Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року, який визначає засади правового статусу іноземців та осіб без громадянства й містить визначення таких термінів, як «нелегальний мігрант», «особа без громадянства», «реадмісія», «пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» [19].

Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року, який визначає порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, і містить визначення таких термінів, як «біженець», «особа, яка потребує додаткового захисту», «особи, які потребують тимчасового захисту», «ідентифікація особи», «пункт тимчасового розміщення біженців» [18].

Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року, яким, крім іншого, установлено видачу біометричних документів для іноземних громадян.

Важливим кроком у спрямуванні зусиль держави щодо реалізації міграційної політики стало схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, де визначено конкретні цілі у сфері протидії нелегальній міграції, зокрема використання та видача віз і можливості консульських установ; здійснення прикордонного контролю осіб; контроль за дотриманням міграційного законодавства всередині держави [21].

Однак з метою функціонування механізму протидії нелегальній міграції та забезпечення державними інститутами, які відповідають за міграційну політику, стратегічного напряму міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції недостатнім є прийняття лише нормативної правової бази, хоча це є основою функціонування механізму державного управління, оскільки система державного управління включає в себе також елемент управлінської діяльності, через який реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між органи виконавчої влади та сферою протидії нелегальної міграції, що перебуває під організуючим впливом держави.

Хоча ДМС і є окремим органом влади, вона входить до апарату держави, тобто є елементом, ланкою цілісної системи. Однією з обов'язкових умов існування будь-якої матеріальної системи є наявність взаємодії між елементами, що її утворюють. Отже, ДМС не може існувати й функціонувати ізольовано від інших органів державної влади, з якими вона активно співпрацює в процесі реалізації державної міграційної політики

Звичайно, явище або процес не є практичним без активного механізму їх реалізації. Взаємодія органів ДМС з державними органами також є механізмом. Варто зазначити, що в науковій літературі немає єдиного підходу до визначення терміна «механізм управління».

Поширеним трактуванням є визначення В. Князєва, В. Бакуменко, на думку яких механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [6, с. 116–117].

Таким чином, на нашу думку нагальним питанням залишається вдосконалення механізмів державного управління нелегальною міграцією, створення нових механізмів взаємодії органів ДМС з іншими владними суб'єктами у сфері протидії нелегальній міграції, спрямованих на забезпечення захисту національних інтересів держави.

Виходячи із цієї думки, необхідно вдосконалити організаційно-правові механізми взаємодії органів ДМС з іншими органами влади:

– з органами Служби безпеки України – щодо виявлення іноземних громадян, які можуть використовувати недосконале законодавство для отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні й бути причетними до кримінальних правопорушень, каналів нелегальної міграції, що становить загрозу національній безпеці держави [11];

– з органами Міністерства освіти і науки України – щодо іноземців та осіб без громадянства, які навчаються у вищих навчальних закладах, не приступили до навчання чи були відраховані, виявлення фірм посередників, які надають послуги щодо навчання іноземців в Україні [12];

– з органами Державного центру зайнятості України й Державною службою з питань праці – щодо встановлення фактів застосування праці іноземця або особи без громадянства на інших умовах, ніж ті, що визначені дозволом або іншим роботодавцем [13];

– з органами Національної поліції України – щодо здійснення контролю за перебуванням іноземців, які скоюють кримінальні злочини на території держави, яких ми розглядаємо як кримінальних мігрантів, відбувають покарання в державних установах покарань [1, с. 101–102].

Отже, на нашу думку, «державна міграційна політика – це комплекс заходів, який включає процес прийняття управлінських рішень органами влади на різних рівнях управління, які наділені владними повноваженнями та здійснюють функції державного управління на підставі Конституції України, нормативно-правових актів і міжнародних зобов'язань». Тому правомірним є зарахування міграційної політики до сфери державного управління.

Висновки. Підсумовуючи, ще раз зазначимо, що основною формою здійснення державного управління у сфері протидії нелегальній міграції є міграційна політика держави, яка з обраним курсом України на євроінтеграцію має відповідати європейським стандартам і сучасній міграційні ситуації.

Система державного управління у сфері протидії нелегальній міграції включає управлінську діяльність на всіх рівнях держави. Ефективність функціонування механізму протидії нелегальній міграції залежить від органів державної влади, які наділені владними повноваження, діють на підставі визначених норм законодавства, в управлінській діяльності використовують механізми взаємодії з метою досягнення стратегічних цілей держави.

ДМС забезпечує реалізацію міграційної політики самостійно й у взаємозв'язку з іншими органами державної влади, що вимагає вдосконалення і створення нових механізмів взаємодії органів ДМС з органами влади, спрямованих на забезпечення національних інтересів і національної безпеки України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Martianova R. Subjects and objects of the state management of migration processes in the field of combating illegal migration. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management).* 2020. Vol. 33. № 5. P. 96–103. URL: http://kelmczasopisma.com/viewpdf/2115 (дата звернення: 30.05.2021).

2. Бльок Н.В. Про міграційну політику в Україні. URL: http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5788/vnulpurn20168455.pdf (дата звернення: 30.05.2021).

3. Бублій М.П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. *Актуальні проблеми державного управління.* 2009. № 2. С. 131–139. URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/apdy_2009_2_17.pdf (дата звернення: 30.05.2021).

4. Денисюк С.Ф. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні. *Форум права.* 2008. № 3. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf (дата звернення: 30.05.2021).

5. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навчальний посібник / О.І. Валевський, В.А. Ребкало, М.М. Логунова та ін. ; заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. Київ : Вид-во НАДУ, 2000. 232 с.

6. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

7. Концепція державної міграційної політики України : Указ Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011 (дата звернення: 30.05.2021).

8. Концепція адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 28 липня 1998 року № 810/98. Дата оновлення: 28.05.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 30.05.2021).

9. Концепція боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 5 березня 2019 року № 53/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019 (дата звернення: 30.05.2021).

10. Мартьянова Р.А. Нелегальна міграція через навчання – сучасні виклики для системи державного управління». *Стратегічний потенціал державного та територіального розвитку* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., м. Маріуполь, 9 жовт. 2020 р. Маріуполь, 2020. С. 187–191.

11. Мартьянова Р.А. Необхідність взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами Служби безпеки України щодо нейтралізації загроз національній безпеці. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. 2019. № 3. Т. 30 (69). С. 174–179.

12. Мартьянова Р.А. Необхідність взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами Міністерства освіти і науки України щодо протидії нелегальній міграції». *Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми :* матер. III Міжнар. наук.-прак. симп. Івано-Франківськ : Ред.-вид. від. Ун-ту Короля Данила, 2019. С. 106–109.

13. Мартьянова Р.А. Необхідність взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами Міністерства соціальної політики України у сфері державної безпеки. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Харків : НУЦЗУ, 2019. С. 100–103.

14. Міжнародна термінологія у сфері міграції : українсько-англійський тлумачний словник. Київ : Міжнародна організація з міграції, 2015. С. 16.

15. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005. С. 62.

16. Палаганюк О. Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 1 (20). С. 83–91.

17. Положення про Державну міграційну службу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360. Дата оновлення: 04.03.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/

laws/show/360-2014-%D0%BF (дата звернення: 30.05.2021).

18. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. Дата оновлення: 03.03.2016. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17/ (дата звернення: 30.05.2021).

19. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17 (дата звернення: 30.05.2021).

20. Романов В.Є., Рудік О.М., Брус Т.М. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.

21. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, схв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017 (дата звернення: 30.05.2021).

22. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.

ЄДИНА ДЕРЖАВНА СИСТЕМА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА СФЕРИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

THE UNIFIED NATIONAL CIVIL PROTECTION SYSTEM AS AN INTEGRAL PART OF UKRAINE'S STATE SECURITY

УДК 351.86:355.58
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.23.18

Потеряйко С.П.
к. військ. наук, доцент,
заступник начальника
науково-організаційного відділу
Інститут державного управління
та наукових досліджень
з цивільного захисту

У статті розглянуто єдину державну систему цивільного захисту як елемент сфери державної безпеки. Метою дослідження ставилося визначити сутність структурно-функціонального зв'язку між функціями та завданнями єдиної державної системи цивільного захисту як складової частини сфери національної безпеки України.

Проведено аналіз попередніх наукових досліджень щодо побудови безпекових організаційно-функціональних структур і механізмів, що забезпечують їх функціонування. Виявлено відсутність єдиної наукової думки щодо проблемних питань сутності структурно-функціонального зв'язку між функціями й завданнями єдиної державної системи цивільного захисту в безпековій сфері.

Запропоновано уточнене трактування поняття «державна безпека» як стан захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності й демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів, що визначається спроможностями держави протидіяти реальним і потенційним загрозам невоєнного характеру.

Визначено показники захищеності держави – реальні та потенційні загрози, узагальнений показник захищеності – спроможності держави протистояти реальним і потенційним загрозам, критерій спроможностей держави щодо досягнення прийнятного стану захищеності – умова, коли кількість реальних загроз, яким вона здатна протидіяти, перевищує кількість потенційних. Сформульовано авторські математичні залежності визначення показників захищеності держави та критерій її спроможностей щодо досягнення прийнятного стану захищеності.

Установлено, що потрібно на законодавчому рівні – узгодження положень про безпекові структури різних силових відомств, на організаційному – уніфікація сценаріїв щодо спільних дій, на структурно-функціональному – узгодження функцій і завдань підрозділів сектору безпеки та оборони.

Визначено сутність структурно-функціонального зв'язку між функціями та завданнями єдиної державної системи цивільного захисту за режимами її функціонування, що характеризує спроможності зазначеної системи у сфері державної безпеки.

Запропоновано визначити комплексне завдання єдиної державної системи цивільного захисту щодо реагування на надзвичайні й кризові ситуації, що реалізується функцією реагування.

Ключові слова: *сфера державної безпеки, надзвичайні та кризові ситуації, державне управління, спроможності, стан захищеності, структурно-функціональний зв'язок.*

The paper considers the Unified national system of civil protection as a part of the area of state security. The purpose of the study was to determine the nature of the structural and functional relationship between the functions and tasks of the Unified national system of civil protection as an integral part of Ukraine's state security.

Previous research related to the issues of designing the organizational and functional security structures and mechanisms that make them operational were reviewed. It was found that there is a lack of scientific consensus on the issues concerning the nature of the structural and functional relationship between the functions and tasks of the Unified national system of civil protection in the security area.

The concept of "state security" was clarified, which is viewed as protection of state sovereignty, territorial integrity, democratic constitutional order and other vital national interests and which is determined by the capacity of the state to deal with real and potential non-military threats.

Indicators of state vulnerability showing real and potential threats along with the generalized indicator of national security showing the state capacity to counteract real and potential threats are given. A criterion of the state capacity to achieve an acceptable level of security is introduced as the condition in which the number of actual threats it is able to address exceeds the number of potential threats. Author's mathematical dependencies for the definition of the national vulnerability indicators are formulated; the criterion of state's capacity to achieve an acceptable security level is established.

It is stated that at the legislative level, it is essential to harmonise the provisions on the security structure of the various security agencies; at the organizational level, it is important to unify the scenarios for joint actions, and at the structural and functional level, it is crucial to harmonise the roles and responsibilities of the security and defence sectors.

The nature of the structural and functional relationship between the functions and tasks of the Unified national system of civil protection in operating modes is defined, which characterizes the capacity of the system in the area of national security.

It is proposed to define a comprehensive task for the Unified national system of civil protection to respond to emergency and crisis situations, which is implemented by the response function.

Key words: *national security, emergency and crisis situations, public administration, capacity, state of security, structural and functional relationship.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Відповідно до ст. 4 Кодексу цивільного захисту України цивільний захист (далі – ЦЗ) – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій (далі – НС) шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [1].

Для реалізації зазначеної функції держави затверджено Концепцію розвитку сектору безпеки та оборони України, метою якої є визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що дадуть змогу створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини та громадянина, оперативне спільне реагування на кризові й НС. Досягнути зазначену мету передбачено шляхом, зокрема, створення ефективної системи управління сектором безпеки та оборони як цілісної функціональної системи, об'єднання оперативних спроможностей складових частин сектору безпеки та оборони для забезпечення своєчасного й адекватного реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці, постійного підтримання визначених сил безпеки і оборони в готовності до виконання завдань за призначенням [2].

Отже, нині розбудова безпекових структур шляхом удосконалення їх структурно-функціонального компонента щодо забезпечення державної безпеки є актуальним науковим завданням. Зважаючи на викладене, уважаємо, що потребує окремого наукового дослідження сутність структурно-функціонального зв'язку між функціями та завданнями єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) у загальній побудові сфери державної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням побудови безпекових організаційно-функціональних структур і механізмів, що забезпечують їх функціонування, приділено достатньо уваги з боку вчених, що проводжують дослідження у сферах державної безпеки загалом і ЦЗ зокрема.

А. Семенченко розробив теоретико-методологічні засади стратегічного планування у сфері державного управління національною безпекою. У межах досягнення зазначеної мети дослідження автор запропонував методику розробки комплексних механізмів антикризового стратегічного управління у сфері державного управління національною безпекою, що включає специфічну сукупність процедур і послідовність їх застосування, спрямовану на підвищення ефективності державного управління національною безпекою в кризових та НС [3, с. 4].

На думку Г. Ситника, система забезпечення національної безпеки є однією з основних складових частин структури національної безпеки, що утворює сукупність взаємопов'язаних суб'єктів забезпечення національної безпеки та механізмів, зокрема організаційних, правових, які забезпечують узгоджену діяльність указаних суб'єктів на основі чинного законодавства [4, с. 169].

Важливим питанням щодо побудови організаційно-функціональних структур у безпековій сфері є аналіз і врахування закордонного досвіду в зазначеній сфері. А. Рогуля узагальнив досвід побудови, функціонування та управління системами ЦЗ у забезпеченні національної безпеки країн-членів ЄС. Проведений аналіз дав змогу автору зробити висновок, що система ЦЗ відіграє все більшу роль у забезпеченні національної безпеки європейських країн і стає предметом висхідної уваги в рамках міжнародних структур європейської безпеки. Моделі ЦЗ країн ЄС різняться між собою, однак мають спільні основоположні цілі та принципи – запобігання, боротьба з наслідками та відновлення після природних і техногенних катастроф незалежно від причин їх виникнення з метою захисту невіддільних прав і свобод громадян, їхньої власності, демократичного устрою держави й ринкових засад економіки. Отже, у країнах Європи склалися досить потужні та ефективні системи ЦЗ, які спроможні забезпечити захист населення й територій своїх держав від НС різного характеру, досвід функціонування та побудови системи управління якими може бути корисним для України [5, с. 137].

Інноваційний механізм здійснення ефективної стратегії державного управління у сфері національної безпеки України запропонував С. Дмитрук. Указаний механізм, на думку вченого, зокрема, базується на процедурах аналізу спроможностей державних структур, визначення їх місця в стратегії дій уряду, реалізації урядом знань і практичних умінь щодо прийняття рішень в умовах невизначеності обставин, урахування ризиків при провадженні зазначених стратегій [6, с. 212].

Нині завдання щодо визначення спроможностей організаційно-функціональних структур сектору безпеки і оборони країни стосовно забезпечення її безпеки є вкрай важливим.

У межах виконання зазначеного наукового завдання Л. Калиненко, А. Слюсар, А. Фомін, А. Борисова обґрунтували підходи до визначення стану готовності ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через МВС, до забезпечення громадської безпеки та ЦЗ на основі визначених спроможностей ЄДСЦЗ, сил ЦЗ до реагування на можливі НС з урахуванням потенційних загроз [7, с. 10].

М. Кулєшов, В. Росоха на основі аналізу безпекового середовища країни відмічають,

що нині внаслідок збройних конфліктів виникають загрози національній безпеці загалом і безпеці життєдіяльності населення зокрема. Наслідки військових конфліктів, НС природного й техногенного характеру та пожеж, на думку авторів, можуть становити велику загрозу населенню, суспільству й державі, її обороноздатності та національній безпеці, призводити до значних матеріальних збитків, мати довготривалі екологічні й соціальні наслідки [8, с. 168]. Учені вважають, що сьогодні з урахуванням нових викликів і загроз законодавство загалом і Кодекс ЦЗ України зокрема потребують суттєвого доопрацювання та коригування. Особливо щодо питань, пов'язаних із функціонуванням ЄДСЦЗ в особливому періоді, визначенням пріоритетних цілей і завдань, регулюванням взаємовідносин між суб'єктами сфери ЦЗ, підвищенням рівня відповідальності керівників усіх гілок влади за виконання вимог законодавства в цій сфері, уточненням і конкретизацією ролі й місця ДСНС України в загальній структурі ЄДСЦЗ, її повноважень і функцій [8, с. 169].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Отже, констатуємо фрагментарність і різновекторність наукових досліджень щодо розгляду проблемних питань сутності структурно-функціонального зв'язку між функціями та завданнями ЄДСЦЗ як складової частини безпекової сфери. Тому вважаємо, що вказане наукове завдання потребує окремого наукового дослідження.

Метою статті є визначення сутності структурно-функціонального зв'язку між функціями та завданнями ЄДСЦЗ як складової частини сфери національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Для досягнення мети дослідження вважаємо за потрібне з'ясувати сутність основоположних визначень сфери національної безпеки, а також їх взаємозв'язок.

Аналіз положень Закону України «Про національну безпеку» щодо визначення понять «національна безпека», «воєнна безпека» та «державна безпека» засвідчив, що вони співвідносяться як загальне та часткове, а саме [9]:

– національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу *й інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз*;

– воєнна безпека – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу *й інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз*;

– державна безпека – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу *й інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру;*

– національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, суспільства й держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, *а також безпечні умови життєдіяльності* та добробут її громадян;

– загрози національній безпеці України – явища, тенденції та чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити *реалізацію національних інтересів і збереження національних цінностей* України.

Отже, усі зазначені визначення складників національної безпеки України тісно переплітаються між собою. Однак є певні неузгодженості, зокрема не визначено поняття «національні цінності України» й те, за за якими показниками та критеріями можливо оцінювати їх збереження. Також у зазначених термінах не визначено сутність реальних і потенційних загроз, не вказано, за якими показниками та критеріями їх можливо оцінювати.

Пропонується уточнене визначення поняття «державна безпека», а саме: це *стан захищеності* державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих національних інтересів (далі – захищеність держави), що визначається спроможностями держави протидіяти *реальним і потенційним загрозам невоєнного характеру.*

Отже, показниками захищеності держави можна визначити реальні та потенційні загрози, узагальненим показником захищеності – спроможності держави протистояти реальним і потенційним загрозам, а критерієм спроможностей держави щодо досягнення прийнятного стану захищеності – умову, коли кількість реальних загроз, яким вона здатна протидіяти, перевищує кількість потенційних, що наведено в математичних залежностях (пропонується автором):

$$S_d = \frac{R_z}{P_z} \text{ (б.в.)}, \qquad (1)$$

де S_d – спроможності держави протидіяти загрозам невоєнного характеру;

R_z – кількість реальних загроз невоєнного характеру (б.в.);

P_z – кількість потенційних загроз невоєнного характеру (б.в.).

При досягненні умови $S_d \geq 1$ (2) стан захищеності держави щодо протидії реальним і

потенційним загрозам (S_z) уважається прийнятним.

Розглянемо структурно-функціональну побудову системи державної безпеки загалом і ЦЗ зокрема щодо забезпечення національної безпеки за результатами аналізу наукових праць учених, які досліджували зазначену проблематику.

Г. Ситник уважає, що ключове місце в системі забезпечення національної безпеки держави належить сектору безпеки та оборони. Автор наголошує, що сектор безпеки – це взаємопов'язана сукупність збройних сил, інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань, правоохоронних органів і спеціальних служб, інших сил і засобів, діяльність яких охоплена єдиною системою стратегічного планування та скоординована вищим політичним керівництвом. Принциповою особливістю управління структурами сектору безпеки є наявність політичного, адміністративного й оперативного (військового) управління структурами, силами та засобами, які входять до його складу. Належним чином скоординована діяльність сил і засобів сектору безпеки є визначальним чинником успішного виконання завдань сектору безпеки, які передбачають виявлення, прогнозування загроз і запобігання їм, застосування сили (у тому числі збройної сили) або загрози її застосування при захисті національних інтересів. Тому серед основних завдань, які покладаються на сектор безпеки, виділено такі [4, с. 172]:

– комплексний моніторинг факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку, передусім виявлення, прогнозування й оцінка загроз і можливостей у контексті збройного захисту національних інтересів;

– належна підготовка та підтримка в готовності до застосування згідно зі штатним призначенням особового складу, озброєння, бойової та спеціальної техніки, інших сил і засобів з урахуванням ресурсів, які виділені державою на їх оновлення, модернізацію та утримання.

Автор обґрунтовано зазначає, що негативні процеси в секторі безпеки стали з очевидністю проявлятися, коли небажаного характеру набула неефективність комплексного реагування структур сектору безпеки на новий спектр загроз національній безпеці. Проявами низької ефективності, зокрема, стали неузгодженість управлінських рішень щодо подальшого розвитку структурних ланок сектору безпеки, порядку їх взаємодії, недостатність реагування на внутрішні та зовнішні загрози національним інтересам [4, с. 173].

М. Кулєшов, В. Росоха стверджують, що, відповідно до світової практики, ЄДСЦЗ повинна мати у своєму складі, зокрема, підготовлені органи управління на всіх рівнях її функціонування; сучасні засоби оповіщення та системи зв'язку; підготовлені до виконання завдань за призначенням сили та засоби ЦЗ тощо. Пріоритетними напрямами державної політики у сфері ЦЗ на найближчий час, зокрема, є вдосконалення технічних систем управління ЦЗ, підвищення готовності сил і засобів ЦЗ до ліквідації НС і терористичних проявів. Для підвищення готовності сил і засобів до дій за призначенням автори запропонували таке: переглянути й упорядкувати структуру та склад наявних сил ЦЗ відповідно до покладених на них завдань; оснастити сили ЦЗ сучасною технікою, озброєнням і запровадити передові технології ведення аварійно-рятувальних робіт, створити на базі силових структур, ДСНС України, МОЗ України ефективні комплексні системи захисту населення на випадок можливих терористичних актів шляхом формування й підготовки спеціальних підрозділів, розробити спрощений механізм залучення аварійно-рятувальних сил Міноборони, МВС, інших органів виконавчої влади в інтересах виконання завдань ЦЗ в кризових умовах [8, с. 170–172].

Погоджуємося з авторами й уважаємо, що зазначені пропозиції знаходяться в площині правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління, зокрема щодо утворення організаційних структур сектору безпеки та оборони для виконання спільних завдань з рятування населення в кризових умовах. Потребують на законодавчому рівні узгодження положень про безпекові структури різних силових структур, на організаційному – уніфікація сценаріїв щодо спільних дій, на структурно-функціональному – узгодження функцій і завдань підрозділів сектору безпеки та оборони.

Л. Калиненко, А. Слюсар, А. Фомін, А. Борисова запропонували визначення поняття «спроможність» як здатність структурної одиниці (елементу) ЄДСЦЗ або сукупності сил і засобів ЦЗ оперативно розв'язувати завдання за призначенням (забезпечувати реалізацію визначених цілей) за певних умов обставин, ресурсного забезпечення й відповідно до встановлених стандартів [7, с. 6].

Погоджуємося з ученими й уважаємо, що сутність структурно-функціонального зв'язку між функціями та завданнями ЄДСЦЗ характеризує спроможності зазначеної системи у сфері державної безпеки.

Проведений аналіз Положення про ЄДСЦЗ дав змогу виявити взаємозв'язок між функціями та завданнями ЄДСЦЗ за режимами її функціонування [10].

Функції запобігання й моніторингу ризику виникнення НС або кризових явищ реалізуються в режимі повсякденного функціонування ЄДСЦЗ, де виконуються такі завдання: забезпечення спостереження та здійснення контролю за станом навколишнього природного середовища, небезпечних процесів, що можуть призвести до виникнення НС; забезпечення здійснення планування заходів ЦЗ; здійснення цілодобового чергування пожежно-рятувальних підрозділів; розроблення й виконання цільових і науково-технічних програм запобігання виникненню НС; здійснення планових заходів щодо запобігання виникненню НС, а також заходів щодо підготовки до дій за призначенням органів управління та сил ЦЗ; забезпечення готовності органів управління та сил ЦЗ до дій за призначенням; організація підготовки керівного складу й фахівців ЦЗ, навчання населення дій у разі виникнення НС; створення й поновлення матеріальних резервів; організація та проведення моніторингу НС; підтримання в готовності автоматизованих систем централізованого оповіщення про загрозу або виникнення НС.

Прогнозна функція та функція інформування реалізуються в режимах повсякденного функціонування й підвищеної готовності ЄДСЦЗ, де виконуються такі завдання: здійснення оповіщення органів управління та сил ЦЗ, а також населення про загрозу виникнення НС та інформування його про дії в можливій зоні НС; формування оперативних груп для виявлення причин погіршення обставин; посилення спостереження й контролю за довкіллям та об'єктами, а також здійснення постійного прогнозування можливості виникнення НС; уточнення планів реагування на НС; уточнення та здійснення заходів щодо захисту населення й територій від можливих НС; приведення в готовність наявних сил і засобів ЦЗ, залучення в разі потреби додаткових сил і засобів.

Діяльнісна, прогнозна, контрольна функції та функція інформування реалізуються в режимах НС та НСт ЄДСЦЗ, де виконуються такі завдання: здійснення оповіщення органів управління й сил ЦЗ, а також населення про виникнення НС та інформування його про дії в умовах такої ситуації; призначення керівника робіт з ліквідації наслідків НС; визначення зони НС; здійснення постійного прогнозування зони можливого поширення НС і масштабів можливих наслідків; організація робіт з локалізації й ліквідації наслідків НС, залучення для цього необхідних сил і засобів; організація та здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення; організація та здійснення евакуаційних заходів; організація і здійснення радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного й медичного захисту населення й територій від наслідків НС; здійснення безперервного контролю за розвитком НС та обставинами на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях; інформування органів управління ЦЗ та населення про розвиток НС і заходи, що здійснюються.

Уважаємо, що в режимах НС та НСт у Положенні про ЄДСЦЗ не враховано комплексне завдання щодо реагування на НС або кризові явища, під час виконання якого здійснюється низка часткових завдань: переміщення оперативних груп і сил ЦЗ в район виникнення НС або кризової ситуацій та уточнення порядку й способів дій щодо припинення небезпечних чинників, їх ліквідації вже на початковій стадії виникнення, рятування й евакуації населення з небезпечної зони. Узагальнюючи таке завдання, його можна віднести до *функції реагування*, що, на нашу думку, є основною для ЄДСЦЗ в кризових умовах.

Висновки. Мету статті щодо визначення сутності структурно-функціонального зв'язку між функціями й завданнями ЄДСЦЗ як складової частини сфери національної безпеки України досягнуто, отримано такі результати:

1. Проведено аналіз попередніх наукових досліджень щодо побудови безпекових організаційно-функціональних структур і механізмів, що забезпечують їх функціонування. Визначено, що наявні фрагментарність і різновекторність наукових досліджень щодо розгляду проблемних питань сутності структурно-функціонального зв'язку між функціями та завданнями ЄДСЦЗ як складової частини безпекової сфери.

2. Запропоновано уточнене визначення поняття «державна безпека», а саме: це *стан захищеності* державного суверенітету, територіальної цілісності й демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів, що визначається спроможностями держави протидіяти *реальним і потенційним загрозам невоєнного характеру.*

3. Визначено показники захищеності держави – реальні та потенційні загрози, узагальнений показник захищеності – спроможності держави протистояти реальним і потенційним загрозам, критерій спроможностей держави щодо досягнення прийнятного стану захищеності – умова, коли кількість реальних загроз, яким вона здатна протидіяти, перевищує кількість потенційних. Сформульовано авторські математичні залежності визначення показників захищеності держави та критерій її спроможностей щодо досягнення прийнятного стану захищеності.

4. Розглянуто узагальнену структурно-функціональну побудову системи державної безпеки загалом і ЦЗ зокрема. Установлено, що потребують на законодавчому рівні узгодження положень про безпекові структури різних силових структур, на організаційному – уніфікація сценаріїв щодо спільних дій, на структурно-функціональному – узгодження функцій і завдань підрозділів сектору безпеки та оборони.

5. Визначено сутність структурно-функціонального зв'язку між функціями та завданнями ЄДСЦЗ, що характеризує спроможності зазначеної системи у сфері державної безпеки. Виявлено взаємозв'язок між функціями та завданнями ЄДСЦЗ за режимами її функціонування, зокрема сформульовано функції запобігання та моніторингу, що реалізуються в повсякденному режимі функціонування ЄДСЦЗ, прогнозну функцію та функцію інформування – у режимах повсякденного функціонування й підвищеної готовності ЄДСЦЗ, діяльнісну, прогнозну, контрольну функції та функцію інформування – у режимах НС та НСт ЄДСЦЗ.

6. Запропоновано визначити комплексне завдання ЄДСЦЗ щодо реагування на НС і кризові явища, що реалізується функцією реагування.

Подальший напрям наукових досліджень з вищерозглянутої проблематики вбачається у визначенні спроможностей ЄДСЦЗ у сфері державної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text (дата звернення: 17.05.2021).

2. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони : Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 № 92/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text (дата звернення: 17.05.2021).

3. Семенченко А.І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою : автореф. дис. … докт. наук держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / Націон. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2008. 32 с.

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

5. Рогуля А. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. *Ефективність держ. упр.* : збірник наук. праць. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 45. С. 130–138.

6. Дмитрук С.Ф. Механізми стратегування державного управління у сфері національної безпеки : дис. … канд. держ. упр. : 25.00.05. «Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку». Київ : МАУП, 2020. 228 с.

7. Спроможності у сфері цивільного захисту / Л.В. Калиненко, А.А. Слюсар, А.І. Фомін, А.С. Борисова. *Науковий вісник: Цивільний захист та пожежна безпека* : наук. журн. Київ, 2020. № 1 (9). С. 4–13.

8. Кулєшов М.М., Росоха В.О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. *Вісник Нац. ун-ту цив. захисту Укр. Серія «Державне управління»* : збірник наук. праць. Харків : НУЦЗУ, 2014. Вип. 2. С. 167–175.

9. Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (дата звернення: 17.05.2021).

10. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text (дата звернення: 17.05.2021).

СЕКЦІЯ 6
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЕЛЕКТРОННОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

ELECTRONIC SUPPLY TOOLS IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT

УДК 354.824: 332.14
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.22.13

Шестаковська Т.Л.
доктор наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління
та менеджменту організацій
Національного університету
«Чернігівська політехніка»

У статті обґрунтовано стратегічні вектори електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель, які представлені на теоретичному, інструментальному й організаційному рівнях. У межах концепції передбачено формування сфери здійснення публічних закупівель у векторі відповідності стандартам Європейського Союзу. Стратегічні підходи оформлено цілісним документом, підкріплено планом поетапних дій щодо електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель, які передбачають створення організаційних, методичних і нормативних основ складових механізму сфери здійснення публічних закупівель як єдиної гнучкої системи замкнутого циклу на засадах використання апробованого розвинутими країнами досвіду електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель. Розроблено науково-методичний підхід до інструментарію електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель, яким є система освіти сфери державного замовлення на засадах використання кадрового потенціалу вже діючих фахівців системи державної служби, який має формуватися завдяки механізмам підвищення кваліфікації, що спричинить підвищення ефективності державного регулювання сфери здійснення публічних закупівель, знизить кількість помилок та порушень, сприятиме економічному зростанню країни в цілому та підготовці нового покоління професіоналів за допомогою розширення переліку спеціальностей у вітчизняній системі освіти. Пропонується першочерговий захід по створенню такого роду багаторівневої системи почати з розвитку курсів підвищення кваліфікації, як простої і практично орієнтованої форми отримання знань і навичок. Вважається, що кадровий склад сфери державного замовлення є рушійним інструментом, який здатен забезпечити стале функціонування механізмів сфери здійснення публічних електронних закупівель. У цьому руслі пропонується розроблений Проект професійної освітньої програми «Регулювання сфери здійснення публічних закупівель», яка має три рівні і може використовуватися в вищих навчальних закладах у навчальному процесі, при розробці програм навчальних курсів з предметів державного управління, в процесі проведення курсів підвищення кваліфікації фахівців сфери здійснення публічних закупівель.

Ключові слова: *електронне забезпечення, публічні закупівлі, регулювання, підвищення кваліфікації, кадри.*

The article substantiates the strategic vectors of electronic support in the field of public procurement, which are presented at the theoretical, instrumental and organizational levels. The concept envisages the formation of the scope of public procurement in the vector of compliance with European Union standards. Strategic approaches are formalized in a holistic document, supported by a step-by-step plan for electronic support of public procurement, which provides for the creation of organizational, methodological and regulatory frameworks of the mechanism of public procurement as a single flexible closed-loop system based on the use of tried and tested public procurement. A scientific and methodological approach to the tools of electronic support of public procurement, which is the system of education in the field of public procurement based on the use of human resources of existing specialists of the civil service, which should be formed through training mechanisms that will increase the efficiency of public regulation of public procurement. procurement, reduce the number of errors and violations, contribute to the economic growth of the country as a whole and train a new generation of professionals by expanding the list of specialties in the domestic education system. It is proposed that the priority measure to create such a multilevel system begin with the development of advanced training courses as a simple and practically oriented form of acquiring knowledge and skills. It is believed that the staff of the public procurement is a driving tool that can ensure the sustainable functioning of the mechanisms of public e-procurement. In this regard, the proposed Draft professional educational program "Regulation of public procurement", which has three levels and can be used in higher education institutions in the educational process, in the development of training programs in public administration, in the process of advanced training implementation of public procurement.

Key words: *electronic support, public procurement, regulation, advanced training, personnel.*

Постановка проблеми. Розбудова спроможності сфери здійснення публічних закупівель в Україні має бути забезпечена удосконаленим інструментарієм, який має забезпечити ефективне виконання державного замовлення. У вирішальній мірі ефективність функціонування сфери здійснення публічних закупівель визначається професійними якостями відповідальних посадових осіб, фахівців державного замовника, фахівців органів публічних розпорядників, посадових осіб, які працюють в органах державного нагляду та у судовій

системі, їх здатністю реагувати на постійно мінливі умови і фактори оточення (політичні, технічні, фінансові, соціальні), на перетині яких реалізуються всі етапи функціонального циклу державного замовлення. Тому вважається, що головним інструментом будь-якої функціональної системи є фактор високоякісного фахівця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти управління вітчизняною сферою здійснення публічних закупівель досліджували В. Морозов, Н. Ткаченко, Г. Харченко, О. Лазор, В. Міняйло, В. Смиричанський, О. Беляневич. Серед українських науковців аспектами функціонування механізму електронних публічних закупівель, та питаннями електронного забезпечення вітчизняної сфери здійснення публічних закупівель займаються О. Підмогильний, А. Олефір, П. Клімушин, І. Куспляк, Ю. Машкаров, О. Орлов, В. Зубар, С. Демкова, І. Коліушко, І. Клименко, С. Чукут.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на досить широкий спектр наукових праць і досліджень, присвячених питанням удосконалення системи державного регулювання сфери здійснення державних закупівель, подальшого дослідження і вирішення потребують наукові задачі розробки інструментарію електронного забезпечення сфери публічних закупівель, формування стратегічної парадигми управління вітчизняною сферою здійснення публічних закупівель.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо розробки інструментарію електронного забезпечення сфери публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Успішність проведення процесу електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель в Україні в першу чергу залежить від професіоналізму фахівців сфери здійснення державного замовлення. Відповідальні посадові особи повинні використовувати спеціальні методи управління, володіти сучасними інструментальними засобами і технічними навичками.

Конкурентоспроможний та інноваційний розвиток сфери здійснення публічних закупівель України залежить від ефективного функціонування системи державного управління, що визначається професіоналізмом, компетентністю, високою якістю роботи і відповідальністю кадрів державної служби.

Значна потреба в професійно підготовлених фахівцях, здатних оперативно реагувати на сучасні виклики економіки, обумовлює оновлення системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для сфери здійснення публічних закупівель. Тому головним інструментом електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель є високопрофесійний кадровий ресурс. Професійна освіта у сфері здійснення публічних закупівель в розвинених країнах формується за допомогою наступних складових: визначення мети, створення навчального продукту, підготовка викладацької бази, створення системи контролю відповідності рівня освіти, акредитація, створення системи кар'єрного підвищення. У більшості країн ЄС впроваджено диференційний підхід до професіоналізації окремих груп фахівців сфери державної служби. З метою сприяння підвищенню кваліфікації фахівців у сфері публічних закупівель розвинуті країни впроваджують комплекси освітніх модулів для співробітників системи публічних закупівель. Використовуються індивідуальні курси. Навчальні курси мають гнучку структуру. Наповнення навчальних модулів постійно оновлюється [1].

Систематично проводиться моніторинг потреб в отриманні освітніх професійних послуг, та якості навчання. Оцінювання охоплює стратегічні позиції публічних потреб, та залежить від рівня підготовки фахівців. Таким чином формується курс навчання.

Програма навчання обирається згідно до відповідного сектору, вимог посадових інструкцій, рівня персональної відповідальності фахівця. Оцінка освітньої діяльності здійснюється за критеріями актуальності, технічної якості, рівня методичних підходів, та корегується у відповідності до поточних потреб конкретних груп слухачів. Таким чином, система професіоналізації фахівців сфери здійснення публічних закупівель країн ЄС має гнучку систему.

З'ясовано, що сучасний стан рівня знань фахівців вітчизняної сфери здійснення публічних закупівель оцінюється як недостатній. Підвищення кваліфікації фахівців сфери здійснення публічних закупівель проходить у формі ситуативних і окремих заходів, що не дає можливості отримати комплексні фахові знання та навички. Тому висока теоретична і практична значимість вирішення питань підвищення кваліфікації фахівцями сфери здійснення публічних закупівель є актуальною [2].

Крім того, існує нагальна необхідність створити в рамках уповноважених публічних органів, які здійснюють процес регулювання та виконують функції контролю в сфері здійснення публічних закупівель централізовану обов'язкову систему сертифікації та

атестації (переатестації) фахівців, яка буде реалізовувати функції підготовки та атестації (сертифікації) посадових осіб, відповідальних за сферу здійснення публічних закупівель.

Функціями системи сертифікації та атестації має стати регулювання та формування освітньої політики сфери здійснення публічних закупівель; консультування та методична підтримка функціональної спроможності сфери здійснення публічних закупівель; освітня функція та функція підвищення кваліфікації, удосконалення бази професійних знань.

Функція консультування та підтримки діяльності, так само як і навчання та підвищення кваліфікації не регулюються національним законодавством і розглядаються та класифікуються як додаткові функції, які діють на децентралізованому рівні державного управління.

Враховуючи вищезазначене, з метою здійснення єдиної державної політики у сфері підвищення кваліфікації, професійної освіти та перепідготовки фахівців з управління, здійснення, виконання і забезпечення сфери здійснення публічних закупівель, пропонується прийняти Стратегію освіти фахівців державної служби сфери здійснення публічних закупівель (далі – Стратегія) [3-4].

Стратегія має стати початком створення послідовної системи навчання у сфері здійснення публічних закупівель шляхом співпраці всіх зацікавлених сторін, а саме: Національного управління з питань закупівель; закупівельних комісій, Департаменту управління персоналом МЕРТ; Міністерства фінансів України; Міністерства освіти і науки України; національних навчальних закладів.

Метою Стратегії є створення послідовного підходу до формування постійної ефективної системи навчання публічних службовців сфери здійснення публічних закупівель; розбудова спроможності адміністративного персоналу; підготовка кадрового складу фахівців державної служби сфери здійснення публічних закупівель; створення сталої та послідовної стратегії професійної підготовки на національному рівні, яка впроваджує механізми для регулярної оцінки потреб персоналу та здобуття широкого спектру навичок у сфері здійснення публічних закупівель; виявлення потреб у навчанні, планування навчальних заходів, оцінка результатів та видача відповідних сертифікатів; навчання та перепідготовка персоналу з метою отримання сертифікованих фахівців з публічних закупівель; навчання та підготовка незалежних експертів на контрактній основі, що забезпечить дотримання основних принципів системи публічних закупівель; навчання та підготовка учасників торгів, які беруть участь у процедурі публічних закупівель для забезпечення розуміння ними процедури публічних закупівель на всіх етапах, а також прав та обов'язків відповідно до укладеного контракту; надання освіти та професійної підготовки для всіх осіб, задіяних в системі публічних закупівель в цілому, а також в окремих процедурах закупівель; створення спеціальності «фахівець сфери здійснення публічних закупівель».

Функціонування системи освіти фахівців державної служби сфери здійснення публічних закупівель забезпечуватиме: створення інформативно-правової бази освіти в сфері здійснення публічних закупівель; підготовку у вищих навчальних закладах фахівців сфери здійснення публічних закупівель; координацію діяльності системи підвищення кваліфікації фахівців державної служби сфери здійснення публічних закупівель на умовах отримання другої вищої освіти; узгодження порядку комплектування вищих навчальних закладів постійним складом викладачів; фінансування підготовки фахівців у цих закладах за відповідним механізмом.

Управління системою освіти державної служби сфери здійснення публічних закупівель здійснюватиметься з урахуванням таких принципів: централізація управління освітою сфери здійснення публічних закупівель; суміщення прав центральних органів виконавчої влади в організації системи освіти сфери здійснення публічних закупівель; розподіл функцій управління між центральними органами виконавчої влади, замовниками та навчальними закладами в межах визначених повноважень системи освіти сфери здійснення публічних закупівель; поєднання принципів єдиноначальності та самоврядування при організації системи освіти сфери здійснення публічних закупівель.

Керівництво підготовкою фахівців державної служби у сфері здійснення публічних закупівель у системі освіти здійснюється МОН та іншими центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковані вищі навчальні заклади [5].

Спрямованість програми професійної підготовки зумовлена об’ємом знань, які потрібно отримати кожному фахівцю, а саме:

- розширення знань про систему публічних закупівель і належне застосування правових норм (основні поняття, етапи процесу і прийняття рішень);
- знання про систему публічних закупівель на практичному прикладі: відкрита процедура публічних закупівель, договірна процедура та закрита процедура, рамкова угода, пряма

угода – безпосередня закупівля товарів, робіт і послуг;

- навики щодо планування та проведення національних процедур, приклади найбільш цікавих і важливих рішень, прийнятих в процесі закупівель відповідно до діючих норм законодавства компетентними установами при впровадженні правових норм у сфері публічних закупівель, у тому числі судових рішень;
- інформованість щодо правових дилем і надання практичних рекомендацій щодо подолання проблем, які виникають при застосуванні певних процедур;
- інструкція з практичної реалізації закону та інших правових норм у сфері здійснення публічних закупівель;
- розуміння основ Договору про Європейське Співтовариство, що належать до сфери здійснення публічних закупівель та захисту конкуренції з акцентом на основні положення контрактів;
- розуміння ролі європейських інститутів, зокрема, Європейської комісії та Європейського суду;
- розуміння двох типів директив (для загального сектора і сектора комунальних послуг) і Директиви з правового захисту;
- розуміння процедури подачі скарг та апеляцій в ЄС, а також обізнаність у процесі оскарження в рамках національного законодавства [6].

Таким чином, програма має на меті сприяти досягненню комплексного розвитку системи підготовки фахівців у секторі публічних закупівель та проведенню відповідних роз'яснювальних заходів серед суб'єктів господарювання. Вона також спрямована на професіоналізацію публічних закупівель як функції публічних галузевих організацій.

Реалізацію заходів із професіоналізації фахівців сфери здійснення публічних закупівель необхідно здійснювати шляхом забезпечення доступу працівників всіх відповідних замовників до навчального онлайн-модуля (для ознайомлення із питаннями етики, принципів, методів, особливих правових вимог та практичними прикладами), який повинен оновлюватися щорічно, та бути рекомендований для проходження всіма відповідальними особами один раз на рік. Завдання з розробки та оновлення цього модуля повинно має бути покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Проведення цільового триденного навчального курсу з регулювання публічних закупівель для всіх нових працівників Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольного комітету України та інших контролюючих органів повинно відбуватися двічі на рік.

Підвищення професіоналізму фахівців сфери здійснення публічних закупівель має відбуватися на засадах системності та плановості, наступним чином:

1. Проведення курсів підвищення кваліфікації, на засадах диференційного підходу.
2. Створення електронно забезпеченого курсу навчальних модулів, які мають пройти усі посадові особи та фахівці, що працюють у сфері здійснення публічних закупівель. Рівень, та періодичність проходження мають бути встановлені в залежності від посади, та рівня відповідальності фахівця.
3. Створення періодичних методичних посібників.
4. Створення методично-консультативної системи підтримки на базі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.
5. Системне опублікування методичних матеріалів, які висвітлюють питання регулювання публічних закупівель.
6. Моніторинг якості отриманих знань.

Висновки. Експлуатація та обслуговування сфери здійснення публічних закупівель на засадах її електронного забезпечення зумовлює потребу у використанні висококваліфікованих кадрових ресурсів та використання сучасних технологій управління. Світовий досвід реалізації електронного забезпечення сфери здійснення публічних закупівель доводить, що створення електронної системи публічних закупівель без активного використання інтелектуального і кадрового потенціалу неможливе.

Крім того, досвід країн ЄС свідчить про необхідність створення окремої системи освіти для фахівців сфери здійснення публічних закупівель. Розвинуті країни світу мають офіційно прийняті на державному рівні Стратегії розвитку та функціонування системи освіти фахівців, які працюють у сфері здійснення публічних закупівель. Вважається, що кадровий склад сфери державного замовлення є рушійним інструментом, який здатен забезпечити стале функціонування механізмів сфери здійснення публічних електронних закупівель.

Враховуючи вищенаведене пропонується прийняти до використання Стратегію освіти фахівців державної служби сфери здійснення публічних закупівель, яка створить умови для формування системи професійного навчання у сфері здійснення публічних закупівель, зумовить розбудову спроможного державного адміністративного механізму, надасть поштовх створенню сталої та послідовної стратегії професійної підготовки на націо-

нальному рівні, яка допоможе впровадити механізми системної оцінки потреб персоналу та здобуття широкого спектру навичок спеціалістів сфери здійснення публічних закупівель.

В ході аналізу поточного стану забезпечення фахівців сфери здійснення публічних закупівель можливістю отримання якісної освіти виявлено факт відсутності стабільної системи надання якісних комплексних знань в галузі здійснення публічних закупівель. Вітчизняна система освіти не готова до масової підготовки фахівців сфери здійснення публічних закупівель. Не сформований необхідний набір знань, умінь і навичок, що дозволяє формувати відповідні спеціальності та освітні програми.

Нагальною є потреба створити багаторівневу систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у галузі проектного управління сферою державного замовлення, що враховує особливості управління вітчизняною сферою здійснення публічних закупівель, міжнародні стандарти, поточний стан підготовки фахівців та напрям підвищення їхньої кваліфікації.

Пропонується першочерговий захід по створенню такого роду багаторівневої системи почати з розвитку курсів підвищення кваліфікації, як простої і практично орієнтованої форми отримання знань і навичок. У цьому руслі пропонується розроблений Проект професійної освітньої програми «Регулювання сфери здійснення публічних закупівель», яка має три рівні і може використовуватися в вищих навчальних закладах у навчальному процесі, при розробці програм навчальних курсів з предметів державного управління, в процесі проведення курсів підвищення кваліфікації фахівців сфери здійснення публічних закупівель.

Крім освітніх програм, з метою забезпечення кваліфікованої та добропорядної діяльності фахівців державної служби сфери здійснення публічних закупівель, пропонується передбачити наступні заходи: створити систему атестації кадрів в області проектного управління відповідно до багаторівневих професійних кваліфікаційних стандартів в даній області; створити систему підвищення мотивації добросовісної роботи з управління закупівельним циклом у зв'язку з високими корупційними ризиками; передбачити адекватні заходи адміністративної відповідальності всіх зацікавлених осіб, які є учасниками сфери здійснення публічних закупівель, включаючи персонал, замовників, постачальників і фахівців контролюючих органів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Міняйло В. П. Аналіз і контроль процедур публічних закупівель. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2009. № 647. С. 125–129.

2. Турченко О. Г. Правове регулювання публічних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства з правом ЄС): автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.01 "Міжнародне право" / О. Г. Турченко. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 20 с.

3. Школьник І. О. Проблеми організації системи публічних закупівель в Україні. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України* : зб. наук. праць / ДВНЗ "УАБС НБУ". Суми, 2009. Вип. 27. С. 21-29.

4. Зубар В. В. Формування механізму управління системою публічних закупівель в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук держ. упр. : 25.00.02 "Механізми державного управління" / В. В. Зубар. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 25 с.

5. Лопушинський І. П. Електронні закупівлі як складова електронного урядування в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування.* 2013. № 1. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Ttpdu/2013_1/index.htm

6. Лайко О. І. Державне регулювання публічних закупівель в Україні в умовах реформ та інтеграційних процесів. *Бізнес Інформ*. 2021. № 2. С. 35–40.

СТРАТЕГІЧНА КАРТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЕЛЕМЕНТІВ МЕХАНІЗМУ ІННОВАЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

STRATEGY MAP OF IMPLEMENTATION OF THE ELEMENTS OF INNOVATION TRANSFORMATION MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.22.14

Саламатов В.О.
доктор наук з державного управління,
доцент кафедри бізнес-економіки
та адміністрування
Сумського державного педагогічного
університету імені А.С. Макаренка

Масляк М.І.
аспірант кафедри бізнес-економіки
та адміністрування
Сумського державного педагогічного
університету імені А.С. Макаренка

У статті уточненно завдання механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління. Представлено схему механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління. механізм культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління, де запропоновано розглядати механізм у розрізі теоретичного, методологічного і практичного аспектів. Слід зазначити, що у методологічній площині характерними рисами такого механізму є специфічні моделі, методи, важелі, інструменти та підходи, які здатні забезпечити досягнення професійної, результативної і підзвітної системи публічної влади за допомогою у т.ч. й культурно-освітнього забезпечення публічного управління. Підкреслено, що одним із стратегічних компонентів якісного оновлення публічної влади є забезпечення відповідності освіти держслужбовців високому рівню сучасних світових стандартів. Розглянуто практичні аспекти реалізації механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління на прикладі Сумської області. Представлено засоби і заходи реалізації культурно-освітніх складових механізму публічного управління (організаційне, економічне (у т.ч. фінансове), соціальне, інформаційне, культурне, освітнє та наукове забезпечення)). Розроблено стратегічну карту реалізації елементів механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління в Сумській області. Зроблено висновок , що реалізація уточненого механізму забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління дозволяє: перейти від традиційних (забюрократизованих) процедур управління до сучасних (на основі цифровізації) технологій електронного урядування; підвищення ефективності роботи органів влади і самоврядування (у т.ч. якості публічних послуг) завдяки децентралізації повноважень.

Ключові слова: *публічне управління, інновації, інноваційна діяльність, інноваційний потенціал, інноваційні ресурси, механізм.*

This article specifies the objectives of the mechanism of cultural and educational support for innovative transformations of public management. The scheme of the cultural and educational support for innovative transformations of public administration is presented. Mechanism of cultural and educational support of innovative transformations of public management, which is proposed to consider the mechanism in the context of theoretical, methodological and practical aspects. It should be noted that on the methodological plane the specific models, methods, values, tools and approaches, which are able to ensure achievement of a professional, efficient and productive system of public authority by means of, among other things, cultural and educational aspects, are characteristic riches of such mechanism. including cultural and educational support for public administration. It is emphasized that one of the strategic components of quality renewal of public authorities is to ensure that the education of civil servants meets the high level of modern world standards. The article examines practical aspects of implementation of cultural and educational support for innovative transformations of public administration in the Sumy region. Presented the tools and measures for the implementation of cultural and educational components of the mechanism of public administration (organizational, economic (including financial), social, informational, cultural, educational and scientific support). Developed a strategic map of the implementation of elements of the mechanism of cultural and educational support for innovative transformations of public administration in the Sumy region. It was concluded that the implementation of the specified mechanism of security of innovative transformations of public administration allows: transition from traditional (bureaucratized) management procedures to modern (based on digitalization) technologies of electronic administration; increase efficiency of the work of government and self-government bodies (including the quality of public administration). The main goal of the project is to improve the quality of public services) due to the decentralization of powers.

Key words: *public administration, innovation, innovation activity, innovation potential, innovation resources, mechanism.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Докорінні зміни, що відбуваються у політичному та соціально-економічному розвитку України під впливом світових процесів (зовнішньо-системних факторів, насамперед, поширення глобалізації та європейських стандартів урядування), а також закономірні еволюційні зміни (під тиском внутрішньо-системних чинників), в цілому можна охарактеризувати як коеволюційні трансформації, які набувають нових ознак і потребують урахування і відповідного формалізованого оформлення, що може бути реалізовано в рамках удосконалення (або кардинальної зміни) механізму публічного управління. З іншого боку, зміни, що відбуваються у культурно-освітньому просторі, а також, впроваджуються у публічному управлінні в рамках реформування та інноваційних трансформацій системи державного врядування в цілому також потребують урахування. Відтак, завдання уточнення механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління є актуальним і нагальним, як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема управлінських інновацій привертає увагу широкого кола фахівців. Теоретичні і практичні проблеми організаційних змін, підвищення ефективності управлінської діяльності в різних сферах у результаті впровадження управлінських інновацій взаємозв'язку соціальних та управлінських трансформацій. В цьому плані високої оцінки заслуговують праці сучасних українських науковців: В. Бакуменка, Г. Букерт, Я. Дибчинська, К. Полліт, А. Попок, С. Попок, А. Колот, Т. Маматової, Є. Серенсен, Г. Панченко, Г. Пилипенко, Н. Обушна, А. Никифоров Ж. Торфінг, О. Федорчак, Ж. Хартлі, Х. Хачатуряна, І. Шовкун.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Таким чином, у контексті вищевикладеного виникає потреба у ґрунтовному дослідженні механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління.

Метою статті є визначення та уточнення елементів механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Успішна реалізація цілісної політики публічного управління, спрямованої на потреби громадян і громади, сталий суспільний розвиток і своєчасного реагування на еволюційні виклики, можлива за умови впровадження обґрунтованого механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління. Запропонована схема такого механізму представлена на рисунку 1.

Як видно зі схеми, механізм культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління необхідно розглядати в розрізі теоретичного, методологічного і практичного аспектів.

У теоретичній площині особливості механізму визначають впроваджувані концепції, політика і стратегії діяльності, які, в свою чергу обумовлюють її мету, цілі і завдання.

Принципи діяльності, на наш погляд, є незалежними від цих складових: принципи верховенства права; цілісності та комплексності; взаємодії держави, громадян і бізнесу; збалансованості та інші мають реалізовуватись при будь-якому сценарії.

У методологічній площині характерними рисами такого механізму є специфічні моделі, методи, важелі, інструменти та підходи, які здатні забезпечити досягнення професійної, результативної і підзвітної системи публічної влади за допомогою у т.ч. й культурно-освітнього забезпечення публічного управління.

Одним із стратегічних компонентів якісного оновлення публічної влади є забезпечення відповідності освіти держслужбовців високому рівню сучасних світових стандартів, що можна забезпечити на основі їх навчання, перенавчання або підвищення кваліфікації. Вони мають бути гетеропрофільними фахівцями.

За визначенням Попова С.А. «освітня гетеропрофільність публічних службовців – це сукупність різнорідних освіт у середовищі публічних службовців, що утворює суперечливе поле професійних компетентностей» [2].

В такому випадку держслужбовці будуть здатні вирішувати складні соціо-економіко-культурні задачі, які формуються під тиском швидкоплинного глобалізованого середовища.

Практичну площину зазначеного механізму окреслюють елементи керуючої, керованої, забезпечуючої та регламентуючої підсистем, контроль за діяльністю яких покладається на вищі органи виконавчої влади.

Реалізація зазначеного механізму органами публічної влади на місцях можлива за результатами, з одного боку, аналізу і урахування місцевих умов і потенціалу (тобто, можливостей і ресурсів), а також загроз (ризиків) впровадження, а з іншого боку – міжсекторальної взаємодії структурних елементів системи (освіти, науки, культури тощо).

Розглянемо практичні аспекти реалізації механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління на прикладі Сумської області.

Як зазначено вище, культурно-освітня складова механізму публічного управління включає: організаційне, економічне (у т.ч. фінансове), соціальне, інформаційне, культурне, освітнє та наукове забезпечення. Представимо їх у розрізі засобів і заходів реалізації:

– організаційні перетворення в органах публічної влади на місцях здійснюються відповідно до реформи, що впроваджується в Україні взагалі;

– економічне забезпечення реформаційних змін може бути розширене за рахунок інших (крім бюджету) джерел фінансування (наприклад, використання краудфандингових платформ тощо);

– соціальне забезпечення включає нові кастомізовані публічні послуги, а також підвищення рівня надання існуючих послуг;

– наукове забезпечення є новим аспектом у публічному управлінні, яке дозволяє обґрунтувати реалізацію інновацій;

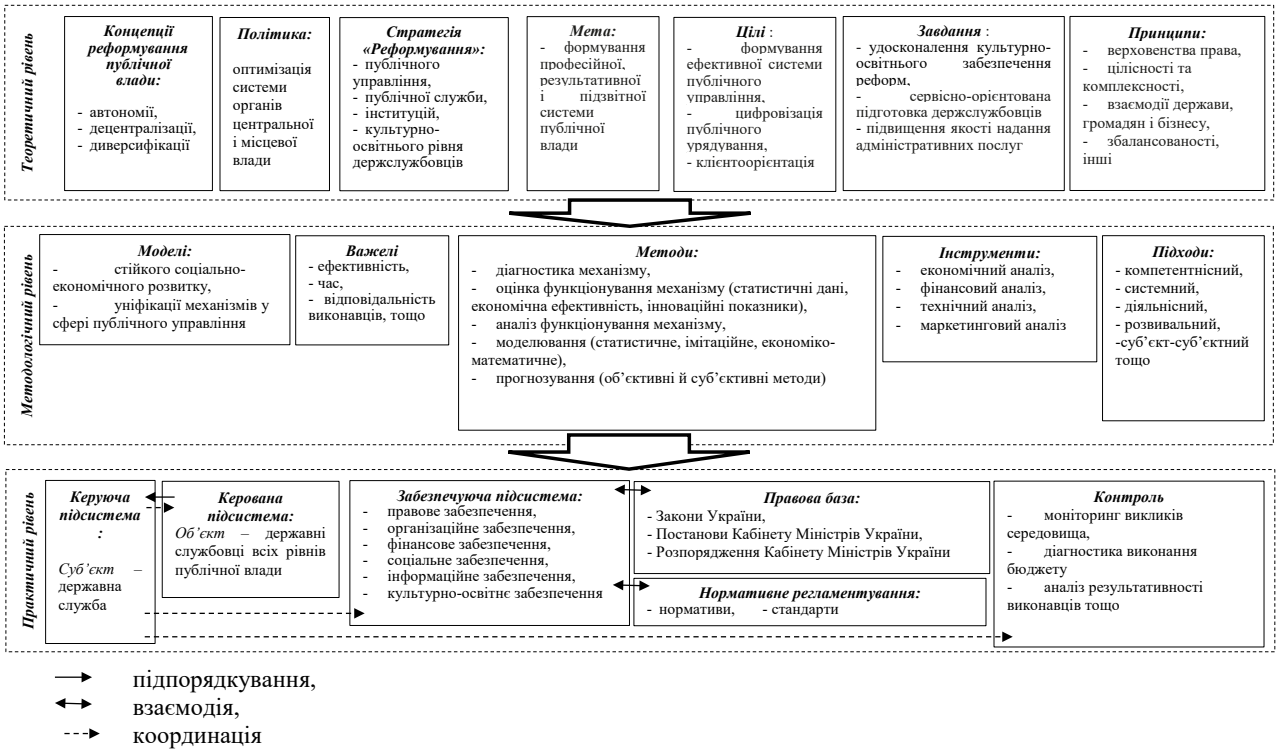

Рис. 1. Механізм культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління в Україні (складено автором)

– культурне забезпечення включає культурно-просвітницьку діяльність за участю публічних службовців;

– освітнє забезпечення включає всі освітні площадки, які можуть бути залучені для підвищення культурно-освітнього рівня фахівців.

Стратегічна карта реалізації елементів механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління в Сумській області представлена на рис. 2.

Зокрема, в Сумській області представлено: три заклади вищої освіти, які здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування; два театри; філармонія; 13 державних краєзнавчих музеїв та більше 40 громадських музеїв; муніципальна галерея та інші заклади освіти і культури, діяльність яких спрямована на підвищення культурно-освітнього рівня населення регіону (у т.ч. публічних службовців).

Враховуючи наявність лише одного закладу вищої освіти (за інформацією НАДС [1]), який здійснював підготовку фахівців за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» за останні три роки у Чернігівській області (рис. 3), три ЗВО Сумської області можуть здійснювати таку підготовку для потреб не лише Сумського регіону, а й сусідньої області.

Авторські пропозиції апробовані на рівні Шосткинського району Сумської області, для якого була розроблена стратегічна карта реалізації елементів механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління.

Висновки. Отже, за результатами проведеного дослідження особливостей механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління можна зробити такі висновки:

деталізовано елементи механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління в розрізі теоретичного, методологічного і практичного аспектів;

реалізація уточненого механізму забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління дозволяє:

– перейти від традиційних (забюрократизованих) процедур управління до сучасних (на основі цифровізації) технологій електронного урядування;

– підвищення ефективності роботи органів влади і самоврядування (у т.ч. якості публічних послуг) завдяки децентралізації повноважень.

Результати даного дослідження можуть бути використанні у практичній діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування,

	Організаційне забезпечення	*Економічне забезпечення*	*Соціальне забезпечення*	*Освітнє забезпечення*	*Культурне забезпечення*	*Наукове забезпечення*
Засоби	– нова або оновлена організаційна структура управління органів публічної влади	– бюджет, – гранти, – національні програми / проєкти, – інвестиційні проекти, – проекти економічного розвитку, – власні кошти фізичних осіб	– центри надання адміністративних послуг, – надання соціальних послуг публічними службовцями на місцях	– заклади вищої освіти, – центри підвищення кваліфікації держслужбовців, – відкриті освітні ресурси (освітні платформи в Інтернеті)	– заклади культури і мистецтв, – спеціально створені площадки для культурних заходів (у т.ч. у Інтернеті)	– науково-дослідні інститути, – наукові фірми, – інноваційні фірми
Заходи	– нові повноваження місцевих органів публічної влади (в рамках де-централізації повноважень), – нові управлінські технології	– проведення культурно-освітніх заходів для підвищення рівня публічних службовців на платній і безоплатній основі	– нові публічні послуги (у т.ч. з застосуванням цифрових технологій), – інфраструктурне забезпечення формування ринку публічних послуг	– освітньо-професійні програми навчання, – освітньо-наукові програми навчання, – освітні програми перенавчання, – курси підвищення кваліфікації публічних службовців, – стажування (коротко-, середньо- і довгострокове, з відривом і без відриву від основного місця роботи)	– культурно-просвітницькі заходи за участю публічних службовців	– впровадження науково-обгрунтованих проектів у діяльності органів публічної влади, – застосування нових науковоємних технологій

Рис. 2. Стратегічна карта реалізації елементів механізму культурно-освітнього забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління в Сумській обл. (складено автором)

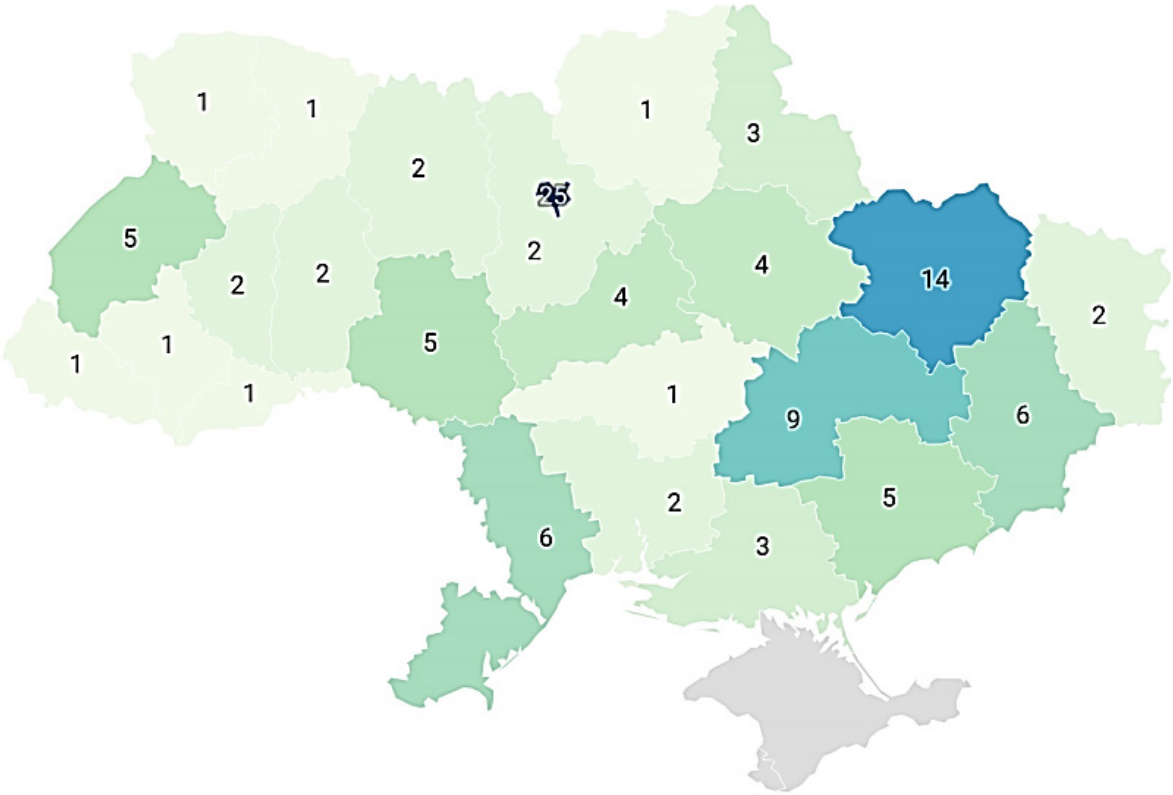

Рис. 3. Кількість ЗВО, які здійснювали підготовку здобувачів вищої освіти за ОР «Магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» у 2018-2020 рр. [1]

а також покладені в основу подальших наукових розвідок щодо удосконалення діяльності органів публічної влади в цілому та механізмів публічного управління зокрема.

ЛІТЕРАТУРА:

1. ЗВІТ про дослідження системи підготовки здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» у 2018-2020 роках. Сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/magistri.pdf?fbclid=IwAR2oPWN5sayvG8iuDecyB2dE_DmwqbCcMnBr4U4KVYKhY6ona3P33lN8wio

2. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с. С.109. http://academy.gov.ua/pages/dop/28/files/2b45f71c-e57f-4f36-acc4-63fef4e1117c.pdf

СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ
ESSENTIAL CHARACTERISTICS OF ECOLOGICAL CULTURE

УДК 351:504+008
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.22.15

Кононенко І. А,
кандидат педагогічних наук,
докторант ННІ публічного управління
та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

У статті представлено характеристику екологічної культури та наведено різні підходи щодо її визначення. Наголошено на важливості перетину екологічної та культурної проблематики, оскільки від екологічного мислення та свідомості залежить подальше процвітання України як європейської держави. Виокремлені питання збереження необхідних умов для подальшого розвитку людства як обов'язкового компоненту людської культури. Екологічна криза сьогодення змушує до активізації пошуку новітніх шляхів розв'язання проблем знищення всього живого, що породило формування такої науки як екологія. Підкреслено, що: відповідальність сама по собі у масовій свідомості не виникає, її необхідно виховувати; подолання екологічної кризи залежить не лише від економічної діяльності в країні, а й від удосконалення моральних якостей всього суспільства. Окреслено концепцію «стабільності». Розглянуто різні підходи до поняття «культура» у загальному розумінні. З'ясовано, що: культура є продуктом колективної діяльності, а її сприйняття кожною людиною залежить від того, до якого конкретного співтовариства вона відноситься; визначальною основою культури вважаються накопичені народом цінності, що стосуються духовної сфери. Досліджено соціальну екологію та окреслено її значення. Розглянуто модель культурної екології, що складається з «природи», «суспільства» та «культури». Встановлено, що поняття «культурна екологія» включає взаємозв'язок між певним суспільством та його природним середовищем.

Визначено, що ключовим аспектом концепції сталого розвитку виступає ноосферно-екологічна культура. Представлено та схарактеризовано різні підходи до визначення сутності екологічної культури в сучасній науці та встановлено, що екологічна культура досі не є поняттям, що має чітке визначення. Наведено взаємозв'язок складових розвитку системи екологічної культури та запропоновано авторське розуміння екологічної культури.

Ключові слова: *екологічна культура, екологія, культура, цінності, суспільство, природа.*

The article presents the characteristics of ecological culture and presents various approaches to its definition. The importance of crossing environmental and cultural issues is emphasized since the further prosperity of Ukraine as a European state depends on ecological thinking and consciousness. The issues of preserving the necessary conditions for the further development of humanity as an obligatory component of human culture are highlighted. The environmental crisis of our time forces us to step up the search for the latest ways to solve the problems of destroying all living things, which gave rise to the formation of such a science as ecology. It is emphasized that: responsibility itself does not arise in the mass consciousness, it must be brought up; overcoming the environmental crisis depends not only on economic activity in the country but also on improving the moral qualities of the entire society. The concept of "stability" is outlined. Various approaches to the concept of "culture" in the general sense are considered. It was found out that: culture is a product of the collective activity, and its perception by each person depends on which specific community it belongs to; the defining basis of culture is considered to be the values accumulated by the people related to the spiritual sphere. Social ecology is studied and its significance is outlined. A model of cultural ecology consisting of "Nature", "Society" and "culture" is considered. It is established that the concept of "cultural ecology" includes the relationship between a particular society and its natural environment. It is determined that the key aspect of the concept of sustainable development is noospheric and ecological culture. Various approaches to defining the essence of ecological culture in modern science are presented and characterized, and it is established that ecological culture is still not a concept that has a clear definition. The interrelation of the components of the development of the ecological culture system is presented and the author's understanding of ecological culture is proposed.

Key words: *ecological culture, ecology, culture, values, society, nature.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Загальновідомим є те, що екологічна ситуація у світі складна та потребує дієвих заходів щодо її покращення. Такий шлях лежить через процес усвідомлення суспільством важливості та глибини екологічних проблем. Перетин між екологією й культурою, що відображає відносини між людиною та природою, набуває важливості на сучасному етапі становлення нашої держави оскільки від екологічного мислення та свідомості залежить не лише ставлення людини до природи як до унікальної цінності, а й подальше процвітання України як європейської держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробкою дієвих напрямів формування екологічної культури займалися такі дослідники, як: М. Кисельов (філософсько-світоглядні та етнокультурні проблеми екології), Б. Коммонер (екологічні закони взаємодії суспільства і природи), В. Крисаченко (засади сучасного розвитку екологічної культури), Д. Медоуза (глобальна модель розвитку людства і природи), Ю. Одум (ознаки кризового стану екологічної ситуації), О. Салтовський (основи соціальної екології), М. Тарасенко (філософські аспекти у відносинах людина-природа). Екологічні цінності розкривали у своїх роботах: В. Васютинський, О. Вернік, О. Грезе, С. Дерябо, О. Калмиков,

А. Калмикова, І. Кряж, В. Логинова, І. Мазур, Ю. Швалб, І. Шлімакова, А. Ясвін та інші. Вагомий внесок філософа В. Вернадського щодо масштабів впливу людини на довкілля відображено в його роботах «Філософськи думки натураліста», «Роздуми натураліста» тощо. Науковець справедливо стверджував, що людство здатне вижити за умови посилення відповідальності за розвиток біосфери загалом.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас від рівня розвитку екологічної культури залежить ступінь взаємодії суспільства з природним середовищем у напрямі покращення екологічної ситуації. За такого підходу набувають значення сутнісні характеристики екологічної культури та шляхи реалізації її основних цілей на сучасному етапі розвитку людства.

Мета статті. Охарактеризувати сутність поняття «екологічна культура» та розкрити взаємозв'язок основних складових розвитку системи екологічної культури.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні питання збереження необхідних умов для подальшого розвитку людства почало привертати увагу в суспільстві. Такі питання не лише зачіпають економіку чи політику, а стають обов'язковим компонентом людської культури. Екологічна криза сьогодення змушує до активізації пошуку новітніх шляхів розв'язання проблем знищення всього живого, що породило формування такої науки, як екологія. Саме в її фокусі й виникає поняття «екологічна культура», що вміщує в себе рівень сприйняття людьми природи навколишнього світу й ставлення людини до світу. Актуальності в науковому та практичному спрямуванні також набуває пошук відповідей на питання: 1) як людська діяльність впливає на навколишнє середовище; 2) чому екологічна культура сьогодні набуває особливої важливості; 3) як саме корелює екологічна культура та глобальна екологічна криза? Зазначимо, що науковці сьогодні підтверджують факт того, що рівень екологічної культури прямо пропорційний екологічній ситуації у світі та наголошують на важливості культурознавчого підходу до екологічної проблематики [1]. Як вказує М. Тарасенко, ще у 1985 році, слова якого досі не втратили актуальність: «культура – це не тільки показник універсальності і свободи людини, але і в рівній мірі показник її відповідальності перед світом» [2]. Варто наголосити, що відповідальність сама по собі в масовій свідомості не виникає, її необхідно виховувати. У такому випадку подолання екологічної кризи залежить не лише від економічної діяльності в країні, а й від удосконалення моральних якостей всього суспільства. Тобто екологія та культура нерозривно пов'язані між собою, причому рівень культурного розвитку відображає якість взаємодії людини з навколишнім середовищем. Як стверджує Л. Курняк, «культура – це та сфера людського буття, де варто шукати відповіді на екологічні проблеми, оскільки в її основі лежать життєві цінності».

У людей культура сформувалась як цілісна система засвоєних моделей поведінки, характерних для членів суспільства. Водночас система поведінки становить спосіб життя будь-якої соціальної групи та виступає соціальним надбанням, яке передається від покоління до покоління окремими особами та організаціями. Така спадщина закладається у свідомість не лише шляхом освіти, а й через тривалу, несвідому обумовленість, завдяки якій кожна людина стає людиною. Екологія як наука в її сучасній інтерпретації вивчає не лише природу (неживу та живу), а й людину, хоча одні вчені приділяють увагу культурним та філософським аспектам, а інші – соціальним, екологічним, економічним сторонам процесу взаємодії суспільства з природою.

У відповідь на соціальні проблеми, сьогодні між культурою та екологією формуються нові відносини. Зазначимо, що однією з таких реакцій є концепція «стабільності», яка зосереджується на соціальних проблемах, що виникають унаслідок широкомасштабного використання природних ресурсів. Ці проблеми здатні вирішити лише нові соціальні організації (локальні та глобальні). Додатково має бути створена цілісна міждисциплінарна соціальна модель, у якій поєднуються знання між дисциплінами: право, історія, соціологія, географія, освіта тощо.

Якщо окремо розглядати поняття «культура» у загальному розумінні варто зазначити, що воно етимологічного походить від латинського culture (обробіток, догляд), а точніше від agro culture (обробіток землі) та означає «мистецтво впорядкування довкілля на основі певних цінностей». Пізніше культуру стали протиставляти природі та відносити до неї все, що створене людиною (науку, релігію, мову тощо). Варто підкреслити, що культурні норми та правила не успадковуються, вони формуються протягом життя з використанням навчання, культурної діяльності людини тощо, що створює унікальну культуру для кожного народу, накопичуючи унікальні культурні цінності. Водночас культура є продуктом колективної діяльності, а її сприйняття кожною людиною залежить від того, до якого конкретного співтовариства вона належить. Визначальною основою культури науковці схильні вважати накопичені народом цінності, що стосуються

духовної сфери. Тож, інший підхід до розуміння сутності екологічної культури базується на синтезі термінів «екологія» та «культура» та представляє її як частину загальної культури, яка опосередковує відносини людини та навколишнього середовища [3].

Водночас варто виокремити соціальну екологію, яка означає пробудження земного співтовариства, що роздумує над собою, розкриває свою історію, досліджує своє теперішнє скрутне становище та розмірковує про своє майбутнє. Відповідно до філософського підходу, соціальна екологія досліджує онтологічні, епістемологічні, етичні та політичні виміри відносин між соціальним та екологічним і шукає практичну мудрість, що випливає з такого роздуму, а також прагне дати соціуму, що перебуває у ході реальної людської та природної історії, вказівки щодо вирішення конкретних проблем і використання можливостей. При цьому розвивається цілісний і діалектичний аналіз, а також соціальна практика, яку найкраще можна описати як екокомунітаризм [4]. Так, предметом: 1) теорії соціоекології є вивчення закономірностей взаємодії суспільства та довкілля і розроблення на цій основі програми оптимізації їхньої взаємодії; 2) прикладної соціоекології виступає вивчення та моделювання і прогнозування соціоекосистем з метою їх оптимізації та управління екологічно збалансованим розвитком [5].

У піраміді, що складається з «природи», «суспільства» та «культури», двома функціональними стовпами суспільної організації є організація людей для виробництва (політична економія) та організація природних ресурсів для виробництва (природне господарство) (рис. 1). Загалом поняття «культурна екологія» вивчає взаємозв'язок між суспільством і його природним середовищем. Географи та антропологи під «культурною екологією» розуміють різні (але взаємодоповнюючі) речі. З іншого боку, географи вивчають те, як соціально організована діяльність людини впливає на природне середовище; антропологи, досліджують, як природне середовище впливає на соціально організовану поведінку (хоча, у крайньому разі, екологічний детермінізм вийшов з популярності серед більшості антропологів) [6].

У сучасних дослідженнях ключовим аспектом концепції сталого розвитку виступає ноосферно-екологічна культура, яка розглядається як складова оптимізаційного процесу відносин суспільства і довкілля [7]. Водночас проблема саме екологічної культури досі залишається маловивченою. Сам термін «екологічна культура» з'явився у 20-х роках XX століття у працях представників американської школи «культурної екології». Найпершим українським дослідником, хто почав вивчати проблему екокультури є В. Вернадський (розвивав ноосферну ідею (від грец. noos – розум і sphaira – сфера, середовище), опрацював термін «біосфера», розробляв питання людського фактору в системі існування світу). Погляди вченого справили значний вплив на формування ідей

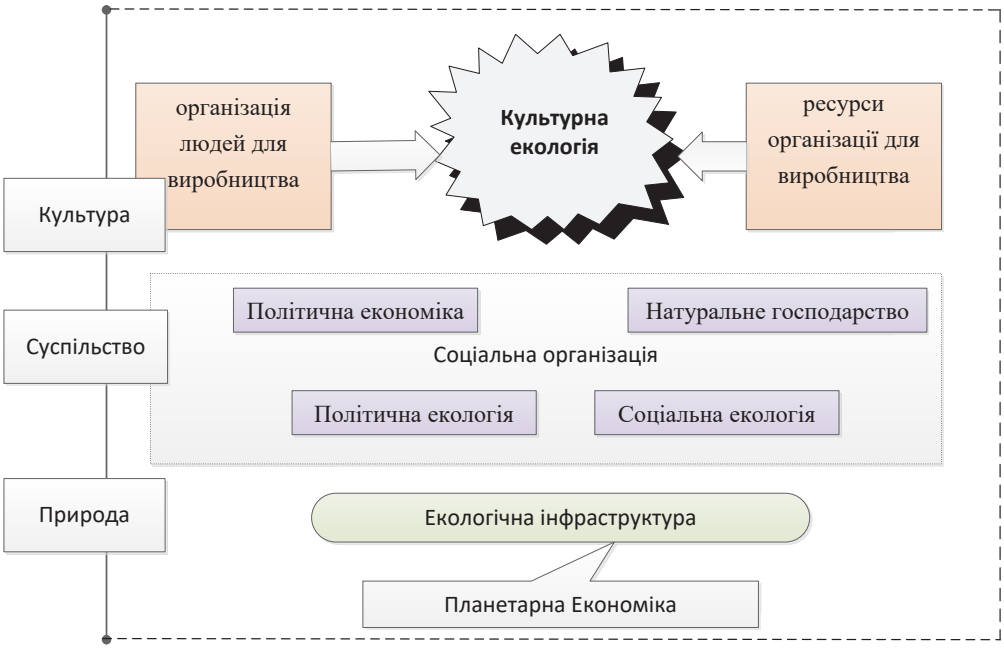

Рис. 1. Модель культурної екології

Джерело: побудовано авторкою на основі [6]

Таблиця 1

Підходи до визначення сутності екологічної культури

Автор	Екологічна культура – це…	Джерело
Енциклопедія сучасної України	напрям людської діяльності та мислення, від якого істотним чином залежать природне існування сучасної цивілізації, її сталий розвиток сукупність певних дій, технологій освоєння людиною природи, які забезпечують рівновагу в системі «людина–довкілля»; як теоретичної галузі знань про місце людини в біосфері як істоти діяльної, організуючої її структурні та функціональні блоки; як однієї з форм культури, здатності людини відчувати буття світу, пристосовувати його до себе.	[9]
Словник – довідник з екології	етап і складова частина загальносвітової культури; сукупність знань, вмінь, соціальних та інженерних норм, керуючись якими людина усвідомлює себе і відповідним чином діє як частина природного середовища і як суб'єкт, який відповідає перед наступними поколіннями людей за збереження середовища життя.	[10]
В. Крисаченко	здатність людини відчувати живе буття світу приміряти і пристосовувати його до себе взаємно узгоджувати власні потреби устрій природного довкілля.	[11]
О. Салтовський	сукупність знань норм стереотипів та правил поведінки людини в оточуючому її природному середовищі	[12]
Л. Курняк	процес і результат формування екологічної свідомості особистості, що відображає нерозривну єдність між сукупністю знань, уявлень про природу емоційно-почуттєвого і ціннісного ставлення до неї (внутрішня культура) і відповідних умінь, навичок, потреб взаємодії (зовнішня культура), заснований на гармонізації взаємозв'язків у системі «природа-людина».	[13]
І. Звєрєв	частина загальної культури людини, що стосується всіх сторін матеріального і духовного життя суспільства, кожної людини.	[14]
Є. Гірусов	продовження й розвиток загальної культури, що виражає характер і новий рівень відносин між суспільством і природою.	[15]
Б. Ліхачов	органічна єдність екологічно розвиненої свідомості, емоційно-психічних станів і науково обгрунтованої вольової утилітарно-практичної діяльності.	[16]
В. Шевчук, Г. Білявський, Ю. Саталкін, В. Навроцький	здатність застосовувати екологічні знання і досвід у професійних і життєвих ситуаціях, керуючись пріоритетністю екологічних цінностей і непрагматичною мотивацією взаємодії з довкіллям на основі усвідомлення особистої причетності до екологічних проблем і відповідальності за екологічні наслідки власної професійної і побутової діяльності.	[17]

Рис. 2. Взаємозв'язок складових розвитку системи екологічної культури

Джерело: розроблено авторкою на основі [18]

американського дослідника Ю. Одума, завдяки якому екологія як наука стала класичною і була визнана в системі природничих наук у всьому світі [8]. До екологічної культури сьогодні відносять знання основних закономірностей/взаємозв'язку в природі й суспільстві, емоційно-почуттєві переживання тощо. Екологічна культура також передбачає інтеграцію окремих напрямів: екологічна свідомість; морально-естетичне ставлення; діяльнісно-практичне ставлення з виокремленням певних компонент. Екологічна культура досі не є поняттям, що має чітке визначення (табл. 1).

Як бачимо, серед різних підходів окреслюються основні компоненти формування екологічної культури: інтелектуальний – відповідний рівень екологічних знань; ціннісний – відповідний рівень екологічної свідомості; діяльнісний – відповідний запас практичних умінь і навичок у процесі охорони природи. Таким чином, екологічну культуру варто розглядати у складі загальної культури людини. Далі доцільно представити взаємозв'язок основних складових розвитку екологічної культури, що поєднує між собою різні рівні такого розвитку та передбачає розуміння складності глобальної системи.

Отже, екологічна культура знаходиться на перетині внутрішнього світу людини та природного довкілля. Цілями екологічної культури є створення бажаного устрою чи ладу в природі й виховання життєвих цінностей.

Висновки. Таким чином, екологічна культура – це цілісна якість основних компонентів (інтелектуальний, ціннісний, діяльнісний) формування екологічної культури особистості окремої людини, що є частиною загальнонаціональної екологічної культури та передбачає наявність екологічного мислення, свідомості, світогляду та етики, які здатні виражатися у вигляді екологобезпечної життєдіяльності на локальному рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Курняк Л. М. Екологічна культура: поняття та формування. *Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету "Україна"*. 2015. № 10. С. 48-51.

2. Тарасенко Н.Ф. Природа, технология, культура: философско-мировозренеский анализ. К.: Наукова думка 1985. 255 с.

3. Качур І. В. Проблеми формування екологічної культури в освітньому середовищі. *Наука. Релігія. Суспільство*. 2011. № 2. С. 209-213.

4. Samuel AB, Leonard N. Eco-Communitarianism: An African Perspective. Environ Sci Ind J. 2018; 14(5):174 URL: https://www.tsijournals.com/articles/ecocommunitarianisman-african-perspective-13873.html

5. Стегній О.Г. Екологія соціальна. Енциклопедія Сучасної України: електронна версія / гол. редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2019. URL:https://esu.com.ua/search_articles.php?id=18717

6. Applied Ecology. The open university of Hong Kong. P.63. URL: https://www.opentextbooks.org.hk/system/files/export/12/12647/pdf/Applied_Ecology_12647.pdf

7. Карпенко В.Є. Методологічна роль гуманістично-ноосферної концепції у розв'язанні глобальних проблем сучасності : дис. … кандидата філос. наук : 09.00.09. Суми, 2008. 172 с.

8. В.І. Вернадський і сучасна екологія. Спільнота фахівців-екологів «Промислова екологія». URL: http://eco.com.ua/content/v%D1%96-vernadskii-i-suchasna-ekologiya

9. Конта. Р.М. Екологічна культура. Енциклопедія Сучасної України: електронна версія / гол. редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2019. URL: https://esu.com.ua/search_articles.php?id=18680

10. Лановенко О. Г., Остапішина О. О. Словник – довідник з екології: навчально-методичний посібник. Херсон: ПП Вишемирський В.С., 2013. С.76

11. Крисаченко В.С. Екологічна культура: теорія і практика. Київ. Заповіт, 1996. 14 с.

12. Салтовський О.І. Основи соціальної екології. Київ: МАУП, 1997. 115 с.

13. Курняк Л. М. Екологічна культура: поняття та формування. *Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна».* 2015. № 10. С. 48-51 https://nd.nubip.edu.ua/2015_4/8.pdf

14. Зверев И.Д. Методологические основы принципов и условий реализации экологического образования. *Педагогические принципы и условия экологического образования*. М.: АПН СССР, 1983. С.4-10.

15. Гирусов Э. В. Экологичекое сознание как условие оптимизации общества и пририроды. *Философские проблемы глобальной экологии*. Москва: Знание, 1983. С. 145-153.

16. Лихачев Д. С. Экология культуры. *Альманах Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры*. 1980. № 2. С. 7-21.

17. Шевчук Я.В., Білявський Г. О., Саталкін Ю. М., Навроцький В. М. Ноосферогенез і гармонійний розвиток. К. : Геопринт, 2002. 127 с

18. Про концепцію екологічної освіти в Україні. МОН України; Рішення, Концепція від 20.12.2001 № 13/6-19

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРЕПОНИ

PUBLIC ADMINISTRATION APPROACH TO THE FORMATION OF CIVIL SOCIETY: CURRENT CHALLENGES AND OBSTACLES

УДК 342.241
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.22.16

Ганущин С.Н.
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної безпеки Інституту управління, психології та безпеки Львівського державного університету внутрішніх справ

Досліджено сучасні виклики і перепони публічно-управлінського підходу до формування громадянського суспільства. Констатовано, що знання про державно-правові закономірності є, передовсім, осягненням сукупності каузальних детермінант, що обов'язково виражаються у їхньому прояві. Обґрунтовано, що вивчення зазначених державно-правових закономірностей управління як соціального феномена неможливе без аналізу причин їх виникнення. Чим більше інформації про причини тієї чи іншої події, тим імовірніше адекватне формулювання змін процесів у державно-правовій сфері. Окрім того, керуючи причинами, конструюючи їх, чи навпаки, усуваючи, можна впливати і на саму закономірність, полегшуючи чи обтяжуючи її реалізацію. Зауважено, що таке становище дає змогу стверджувати про державно-правові закономірності управління як про обумовлені різноманітними детермінантами, що існують у момент дії. У цьому випадку багатоманітність причин обумовлює прояв будь-якої закономірності в управлінській сфері, що безпосередньо продукуються у владних відносинах у державно-правовій сфері. Таким є механізм здійснення державної влади, а отже і закономірності її функціонування. З'ясовано, що узгодження управлінських дій призводить до встановлення між ними вертикальних зв'язків – субординаційних відносин. Своєю чергою, налагодження між ними аналогічних горизонтальних зв'язків трактується як координація, тобто поєднання двох і більше однорівневих дій, що забезпечують досягнення запланованого результату. Чим вища міра відповідності системи, що нею управляють, тим ефективніший результат управління як діяльності. Урешті, усе це дає підстави стверджувати: управління характеризується цілісністю і діалектикою системи, що нею управляють, та системи, яка управляє їх частинами, причинно-наслідковими зв'язками між ними.

Ключові слова: *публічно-управлінський підхід, людина, громадянин, суспільні відносини, громадянське суспільство, публічне управління.*

The article is devoted to the study of modern challenges and obstacles of the public-administrative approach to the formation of civil society. It is stated that knowledge of state and legal laws is, first of all, an understanding of the set of causal determinants, which are necessarily expressed in their manifestation. It is substantiated that the study of these state and legal laws of management as a social phenomenon is impossible without studying the causes of their occurrence. The more information about the causes of an event, the more likely it is to adequately formulate changes in the processes in the state and legal sphere. Moreover, controlling the causes, constructing them, or vice versa, eliminating, you can influence the law itself, facilitating or complicating its implementation. It is stipulated that this state of affairs allows us to speak of state and legal laws of management as due to the various determinants that exist at the time of action. In this case, the variety of reasons causes the manifestation of any pattern in the management sphere, directly produced in power relations in the state and legal sphere. This is the mechanism of exercising state power, and hence the laws of its functioning. It was found that the coordination of management actions leads to the establishment of vertical links between them - subordinate relations. In turn, the establishment of similar horizontal links between them is interpreted as coordination, ie, a combination of two or more single-level actions that ensure the achievement of the intended result. The higher the degree of compliance of the system that manages it, the more effective the result of management as an activity. Ultimately, all this gives grounds to assert that management is characterized by the integrity and dialectic of the system that governs it and the system that governs, their parts, the causal relationships between them.

Key words: *public management approach, person, citizen, public relations, civil society, public administration.*

Постановка проблеми. Поняття управління та видів управлінської діяльності не завжди характеризуються наявністю юридичного визначення. Утім, де-факто існує стільки ж, скільки й механізм і апарат держави. Управління, особливо радянського та пострадянського періодів, сприймалося у суспільстві дещо негативно, позаяк асоціювалося як мінімум із формалізмом та бюрократією, як максимум – із примусом і репресією. Відтак жодним чином не асоціюється із уміннями сприяти формуванню чогось демократичного та самоорганізуючого. Вкорінення подібних переконань у суспільстві відбувалося не без участі прибічників насильницької теорії походження державної влади, які одностайно стверджували, що будь-яке управління – це віолентне означення суспільства, тому характеризується руйнівним впливом на громадськість і розкриває корисливі мотиви влади тощо. Натомість у державах західної демократії було прийнято називати управління менеджментом – тобто, організацією, і подавати її сутність, спираючись на засади координації, а не субординації. Це зумовило виникнення та діяльність великої кількості неурядових громадських організацій, а також організацій, що зареєстровані як об'єднання жителів певної громади та утворю-

ють діалектичну взаємодію із публічним управлінням [6, с. 118–119].

Отож, управління у суспільних відносинах повинно ґрунтуватися винятково на демократичних засадах субординації, виражаючи волю панівної більшості населення із залученням громадськості. Лише за таких умов може йтися про його режим сприяння розвитку громадянського суспільства. Водночас, попри всі перестороги та нарікання послідовників критики управління як феномена, слід зазначити, що не існує суспільства без управління, як немає управління без політичного лідерства, політичної волі, політичного авторитету. Політична еліта в цьому ракурсі і постає як властивість соціальної організації суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішення окреслених у науковій розвідці завдань передбачає аналіз праць учених, які безпосередньо чи опосередковано досліджували формування громадянського суспільства в контексті його публічно-управлінського виміру. Посилання на їхні праці відображено у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям презентованого дослідження. Відтак м**етою статті** є вивчення сучасних викликів і перепон публічно-управлінського підходу до формування громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Акцентування управління на громадянському суспільстві може проявлятися у тому, що, як відзначає Л. Дунаєва, управління – це особлива соціальна функція, що виявляється у саморегулюванні суспільних відносин і характеризується супроводом усієї історії людства. Цьому процесу властиво володіти різними формами, методами, специфікою залежно від історичного періоду, в якому вони здійснюються [4, с. 646]. Окрім того, зміст цього процесу поєднує у собі вплив, регулювання, координацію, контроль, поєднання тощо.

Історії відомо різні моделі взаємин публічного управління та громадянського суспільства, що визначаються з урахуванням особливостей просторово-часового континууму. Зокрема, найпоширенішими типами соціального управління є: ліберальна модель, або американська, неоліберальна модель (германський тип), власне європейська модель, соціальна модель, або скандинавська, далекосхідна модель [1, с. 124]. Звісно, різні держави, правові системи та правові сім'ї формують власну концепцію взаємин усередині взаємодії управління та громадянського суспільства. То чи не належить до сучасних викликів сформулювати власну мікромодель із її імплементацією до конкретної світової макромоделі з переліку зазначених? Проте практично це завдання виглядає складнішим, аніж у теорії, адже історичні реалії минулого пов'язують правовий менталітет українців із абсолютно різними моделями, а відтак і методами.

Методи управління всередині цих моделей теж суттєво відрізняються, ще й залежно від зазначених моделей управління. Вони, як важелі впливу, закономірно спрямовані на досягнення мети останньої, а відтак – забезпечення необхідних умов, за яких умови для реалізації етапів-функцій державного управління були б найбільш сприятливими. Відтак ефективність і гарантія максимальної продуктивності управління – це основна характеристика методів. Одначе, як відомо, мета може виправдовувати або ж не виправдовувати засоби, а це вказує на те, що управління може бути гуманного спрямування, тобто такого, що зважає на особливості потреб його суб'єктно-об'єктного складу, або ж управління авторитарного чи бюрократичного характеру, де істині потреби більшості членів суспільства нівелюються.

Управління поєднує різні функції, а також характеризується наявністю об'єкта та суб'єкта. Звісно, суб'єктом управління завжди є людина, спільнота тощо, а об'єктами постають поведінкові акти, поведінка й діяльність людей та їх об'єднань. Відтак вектор соціального управління спрямований від людей та колективів до людей та колективів. Утім, об'єктом ніколи не постає людина, а результат людської життєдіяльності.

Поза суб'єктом та об'єктом не менш важливим аспектом постає мета управління. Адже властиво для її реалізації існує процес управління. Так, мета постає сутністю самого процесу управління і, в цьому також полягає важливість процесу управління – з'ясування відповідності мети процесу управління із його сутністю. Отже, закономірно, що управління та панування визначає форму та напрям розвитку суспільного життя. Без цього суспільного духу, без морального наповнення, який проявляється у життєдіяльності політичного організму, держава залишається лише бездушною формою, засобом для збереження матеріальної безпеки [7, с. 334].

Попри те, навіть поверхнева єдність і зовнішнє підпорядкування нормам без внутрішньої монолітності не надає управлінській функції реалізації. Для встановлення злагодженої покірності суспільства внаслідок підпорядкування необхідне об'єднання людей, пов'язаних загальними переконаннями, або інтересами, таких, що діють заодно. На цьому тримається вся суспільна сила. Також важли-

вою диференційною засадою слід вважати те, що, мовлячи про необхідність зазначеного морального порядку в суспільстві, неможливо говорити про те, що кожен громадянин неодмінно має бути згідний із панівною управлінською політикою, чи особи, індивідуальні чи колективні, неодмінно повинні розділяти точку зору один одного тощо.

Адже переконання і погляди ґрунтуються на духовно-культурних і ментальних особливостей людини/людей, і вимагати від усіх членів суспільства однакових поглядів можна лише за умови повного знищення демократичних свобод, принижуючи людську гідність, завдаючи шкоди цілісному розвитку суспільства. Для того, аби впорядковувати, збалансовувати суспільні інтереси, визначати їх переваги, реалізовуючи в такий спосіб делеговані йому суспільством і визначені державою компетенцію та функції, й існує публічне та державне управління. Отже, говорячи про відносини управління-підпорядкування, ми простежуємо діалектику двох начал: якщо необхідність покори і підпорядкування може обмежувати свободу, то остання в своєму необмеженому вигляді може підривати основи суспільного порядку.

Суспільство, розділене в переконаннях, в якому змагаються світогляди один одного, без об'єднувального управлінського впливу апріорі не можуть жити нормальним прогресуючим темпом. Ба більше, навіть його формальне існування обмежене у часі та приречене. Саме в цьому випадку публічне управління активізує основне завдання: як зробити так, аби абсолютна свобода індивідуальної чи колективної особи була обмежена винятково до необхідної для суспільства міри, відшліфувати її до сумісності із панівним суспільним порядком, де індивідуальне підкоряється суспільному.

Загалом можна констатувати, що знання про державно-правові закономірності – це передовсім осягнення сукупності каузальних детермінант, що впливають на їхній прояв. Вивчення зазначених державно-правових закономірностей управління як соціального феномена неможливе без аналізу причин їх виникнення. Чим більше інформації про причини тієї чи іншої події, тим імовірніше адекватне формулювання змін процесів у державно-правовій сфері. Водночас, керуючи причинами, конструюючи їх, чи навпаки, усуваючи, можна впливати і на саму закономірність, полегшуючи чи обтяжуючи її реалізацію. Утім, зазначений процес, від появи будь-яких каузальних детермінантів і закінчуючи змінами об'єктивної дійсності, можна іменувати механізмом дії конкретно визначеної державно-правової управлінської закономірності [2, с. 72]. Відтак випадковість у сфері державного управління розглядається як відсутність знань про державно-правові закономірності в тій сфері, де відбулася та чи інша випадкова подія, позаяк пізнання абсолютно всіх закономірностей видається неможливим. Тож багато закономірностей видаються нефіксованими [3, с. 172]. Окрім цього, узгодження управлінських дій призводить до встановлення між ними вертикальних зв'язків – субординаційних відносин, тобто підпорядкування одного суб'єкта вимогам іншого.

Установлення ж між ними аналогічних горизонтальних зв'язків – це, відповідно, координація, тобто поєднання двох і більше однорівневих дій, що забезпечують досягнення запланованого результату. Що вища міра відповідності системи, що нею управляють, то ефективніший результат управління як діяльності. Це дає підстави стверджувати, що управління характеризується цілісністю і діалектикою системи, що нею управляють, і системи, котра управляє, їх частинами, причинно-наслідковими зв'язками між ними тощо. Динаміка функціонування цих систем указує на спланованість діяльності, що спрямована на забезпечення оптимального функціонування і розвитку об'єкта управління. Окрім цього, слід зазначити, що не існує суспільства без управління, як і немає управління без політичного лідерства, політичної волі, політичного авторитету. Політична еліта в цьому ключі виконує роль властивості соціальної організації суспільства. Зрештою, це питання вказує і на те, що управління у суспільних відносинах повинно здійснюватися винятково на демократичних засадах субординації, виражаючи волю панівної більшості населення, а отже взаємодіяти із громадянським суспільством.

Охарактеризувавши взаємодію управління та громадянського суспільства як феномена, спробуємо описати їх співвідношення як процесів. Загалом управління як процес – це система поведінкових актів людини, які спрямовані на досягнення системного кінцевого результату. Зазначена система поведінкових актів є зв'язком взаємообумовлених перманентно змінювальних один одного елементів, які можна охарактеризувати як завдання. Такі завдання логічно об'єднати у дві основні групи: базові та похідні, або згруповані. Основними серед таких є: стимулювання, структуризація, моніторинг, організація діяльності. Лише постановка та логічне слідування кожному із завдань надає змогу досягти бажаної мети у повному обсязі. Таким чином, слід зазначити, що основною засадою управлінської діяльності можна вважати неухильне дотримання

кожного із завдань як алгоритмічної формули, зважаючи на те, що ці завдання-функції є водночас етапами процесу.

У контексті вивчення взаємодії управління та громадянського суспільства слід брати до уваги психологічні особливості суб'єктів управлінської діяльності та об'єкт впливу. Позаяк будь-який стиль і вид управління, поза його суб'єктивними та інтерсуб'єктивними факторами, передбачає взаємодію і є процесом передовсім абстрактним і ментальним, тобто таким, що розпочинає свої первісні етапи у свідомості людей. Окрім того, його результат залежить від властивостей мисленнєвих процесів людини та від чіткості усвідомлення обраної мети, можливості структурувати окреслені етапи-завдання тощо.

Якщо управління спрямоване на досягнення мети, іманентно та перманентно невластивій певному соціуму, то воно руйнуватиме соціум, групи та окремих осіб, характеризуватиметься узурпацією і деструкцією, здатністю до поступового саморуйнування. Скажімо, завдання-етап мотивації передбачає пошук і виявлення актуальних проблем, що чітко властиві конкретному суспільству, акцентуації на громадських потребах, які годиться вирішити. Утім, виявлення коректних цілей подібно до правильної постановки діагнозу, визначає подальші властивості та тенденції управлінського процесу.

Наступний завдання-етап – структурування – виокремлює мікроетапи серед етапів на шляху до досягнення кінцевої мети. Для моніторингу важливо вміти адекватно співвіднести отримані результати із задекларованими, бажаними, а також, що не менш важливо, сконструювати попередню схему допустимих відхилень поміж задекларованим, бажаним та отриманим. Відтак, коли теоретична конструкція управління скомпонована, можна вдаватися до конструкції та втілення управлінської діяльності. Вона вимагає наявності ресурсів чотирьох основних видів: людських, часових, інформаційних та матеріально-фінансових.

Також, не слід забувати і про самоуправління як мікрофеномен і мікропроцес управління загалом. Самоуправлінням можна вважати концентрацію зазначених ресурсів і структуризацію завдань-етапів, що спрямовані індивідуальною чи колективною особою на себе, тобто на громадянське суспільство загалом та його членів зокрема. Мета самоуправління, спрямованого на власну особу, – покращення особистих властивостей та поліпшення життєдіяльності чи індивідуальної чи колективної особи: колективу, об'єднання, громади певної територіальної одиниці тощо. Якщо ж самоуправління призводить не до покращення особистих властивостей та показників якості життєдіяльності, цей процес апріорі не визначається самоуправлінням, а є ентропійним, тобто таким, що спрямований на регрес і руйнацію [5, с. 323]. Врешті, основними рисами позитивного антиентропійного самоуправління є: позитивний характер, спрямованість і збереженість структурності означеної системи, націленість на підвищення її стабільності та поліпшення показників якості, покладання на себе відповідальності за власні дії та перманентне слідування кінцевій позитивній меті.

Висновки. Підсумовуючи, доцільно ствердити, що основний виклик перед публічним управлінням як феноменом і процесом – це найперше сприяння становленню громадянського суспільства, його самоуправлінських властивостей, а також формування ментально властивої українському суспільству моделі взаємодії та архетипіки управління. Означений процес можна реалізувати лише за умови врахування управлінської традиції та її гармонізації із привілейованими в сучасному світі, актуальними і результативними моделями, описаними в цій науковій статті.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.
2. Ветютнев Ю. Ю. Государственно-правовые закономерности: вопросы теории и методологии: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград: Крейд, 2004. 215 с.
3. Гончарук С. И. Объективные законы и их отражение в философии и конкретных науках. *Философия и общество*. 2000. № 3. С. 170–180.
4. Дунаєва Л. Управління як соціальна функція владно організованої діяльності. *Держава і право: збірник наукових праць*. Серія: юридичні і політичні науки. 2011. Вип. 51. С. 683–688.
5. Словник-довідник для фахівців з питань управління та економіки; за ред. В. П. Черних. Харків: Юрінком-Інтер, 2001. 632 с.
6. Цветков В., Горбатенко В. Демократія – управління – бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: *монографія*. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.
7. Чичерин В. В. О народном представительстве. Философия права: хрестоматия; под. ред. Н. И. Панова. Киев: Ин-Юре, 2002. 692 с.

МЕХАНІЗМИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ

MECHANISMS OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF THE FINANCIAL CONTROL SYSTEM OF UKRAINE

УДК 351:35
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.22.17

Пивоваров К.В.
Доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом

Дацій О.І.
доктор економічних наук, завідувач кафедри фінансів, банківської та страхової справи, Міжрегіональна Академія управління персоналом

Дакал А.В.
професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом

Сервецький І.В.
доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри національної безпеки, Міжрегіональна Академія управління персоналом

Обґрунтовано необхідне впровадження суб'єктами економічної діяль-ності постійно діючої системи антикризового фінансового управління, яка дасть можливість своєчасного виявлення і встановлення можливих причин фінансової кризи, дозволить керівництву забезпечити рівень фінансової без-пеки та дозволить стабільно функціонувати суб'єкту економічної діяльності. Здійснено аналіз сучасного розвитку системи фінансового контролю в держа-вному управлінні України. Конкретизовано основні недоліки в процесі реалі-зації фінансового контролю на всіх рівнях.

Досліджено фактори, причини кризових явищ та механізми, які ство-рюють підґрунтя для реалізації ефективного державного антикризового ре-гулювання.

Відсутність налагодженого механізму фінансового контролю в системі державного управління негативно впливає на ефективність функціонування всієї структури державної влади, створює сприятливі умови для процвітання корупції – основної проблеми сучасної України; перешкоджає досягненню стратегічних цілей, що стоять перед країною. Про необхідність побудови діє-вої системи фінансового контролю в системі державного управління в Україні йдеться вже давно. Існує величезна кількість наукових праць, публікацій, присвячених даній проблемі.

Мета роботи. Метою пропонованої статті є поглиблення аналізу ме-ханізмів антикризового фінансового контролю та розробка рекомендацій щодо реалізації інструментів антикризового управління.

Методологія. В статті, автори визначають, що інтереси держави в сфе-рі фінансів не обмежуються лише бюджетом, контрольна діяльність стосуєть-ся також податкової, митної, банківської сфери. Розглядаючи антикризові си-стеми фінансового контроль як функцію державного управління визначають-ся як внутрішніми, так і зовнішніми факторами. У числі внутрішніх чинників можна виділити такі чинники, як стиль роботи керівників усіх рівнів влади, визначення і документальне закріплення процедур контролю, налагодженість системи інформаційного забезпечення. До зовнішніх факторів, що визнача-ють проблеми антикризових систем фінансового контролю в Україні, відно-сяться рівень розвитку економіки, рівень розвитку законодавчої бази, подат-кова політика держави, дотримання чинного законодавства та ряду інших факторів.

Наукова новизна. Доведено, що ключовими підсистемами антикризо-вого фінансового контролінгу є підсистеми раннього попередження та реагу-вання на фінансову кризу, антикризового планування, моніторингу та конт-ролю, антикризової фінансової комунікації. В свою чергу, ефективне функці-онування державних фінансів, раціональний розподіл і використання ресур-сів, динамічний розвиток національної економіки та суспільного розвитку передбачають необхідність проведення постійного фінансового контролю з боку держави.

Висновки. Контроль посідає об'єктивно необхідне місце серед інших функцій антикризового управління фінансовими ресурсами. Адже саме за допомогою контролю можна виявити та подолати негативні процеси та явища

Збільшення кризових явищ в економці України потребує запрова-дження ефективної системи антикризового управління. Для ефективного здійснення фінансового контролю у системі державного управління, необхі-дно дотримуватись певних принципів. В основі побудови органів державно-го фінансового контролю в Україні покладено принципи, визначені у Лімсь-кій декларації керівних принципів контролю: незалежність, об'єктивність, законність, компетентність, оперативність, гласність, публічність, дотриман-ня професійної етики.

Для успішної реалізації перспективних напрямів державного антикри-зового фінансового контролю потрібно поліпшувати його нормативно-правове, організаційно-методичне, інформаційно-аналітичне, фінансове, ка-дрове і технічне забезпечення. Система антикризового фінансового контро-лінгу включає в себе такі підсистеми: раннього попередження та реагування, антикризового планування, моніторингу та контролю та антикризової ко-мунікації.

Ключові слова: *фінансовий контроль, механізм державного управлін-ня, ризик, антикризове управління, антикризовий фінансовий контролінг, ме-ханізм антикризового управління.*

The necessary introduction of a permanent anti-crisis financial management system by economic entities is justified, which will allow timely detection and identification of possible causes of financial crisis, allow management to ensure financial security and allow stable functioning of economic entities. The analysis of modern development of the system of financial control in public administration of Ukraine is carried out. The main shortcomings in the process of implementing financial control at all levels are specified. The factors, causes of crisis phenome-na and mechanisms that create the basis for the implementation of effective state anti-crisis regulation are studied. The lack of an established mechanism of finan-cial control in the system of public administration negatively affects the efficiency of the entire structure of state power, creates favorable conditions for the flourish-ing of corruption - the main problem of modern Ukraine; hinders the achievement of strategic goals facing the country. The need to build an effective system of fi-nancial control in the system of public administration in Ukraine has been dis-cussed for a long time. There are a huge number of scientific papers and publica-tions on this issue.

The purpose of the work. The purpose of the proposed article is to deepen the analysis of mechanisms of anti-crisis financial control and develop recommendations for the implementation of anti-crisis management tools.

Methodology. In the article, the authors determine that the interests of the state in the field of finance are not limited to the budget, control activities also apply to the tax, customs and banking spheres. Considering anti-crisis systems of financial control as a function of public administration are determined by both internal and external factors. Among the internal factors are such factors as the style of work of heads of all levels of government, the definition and documentation of control procedures, the well-established system of information support. External factors that determine the problems of anti-crisis financial control systems in Ukraine include the level of economic development, the level of development of the legal framework, tax policy of the state, compliance with current legislation and a number of other factors.

Scientific novelty. It is proved that the key subsystems of anti-crisis finan-cial controlling are the subsystems of early warning and response to the financial crisis, anti-crisis planning, monitoring and control, anti-crisis financial communi-cation. In turn, the efficient functioning of public finances, rational allocation and use of resources, dynamic development of the national economy and social devel-opment imply the need for constant financial control by the state.

Conclusions. Control is an objectively necessary place among other func-tions of anti-crisis management of financial resources. After all, it is with the help of control that negative processes and phenomena can be detected and overcome The increase of crisis phenomena in the economy of Ukraine requires the intro-duction of an effective system of crisis management. In order to effectively exer-cise financial control in the system of public administration, it is necessary to ad-here to certain principles. The basis for building public financial control bodies in Ukraine is based on the principles set out in the Lima Declaration of Control Guidelines: independence, objectivity, legality, competence, efficiency, transpar-ency, publicity, and professional ethics. In order to successfully implement prom-ising areas of state anti-crisis financial control, it is necessary to improve its regu-latory and legal, organizational and methodological, information and analytical, financial, personnel and technical support. The system of anti-crisis financial con-trolling includes the following subsystems: early warning and response, anti-crisis planning, monitoring and control and anti-crisis communication.

Key words: *financial control, public administration mechanism, risk, anti-crisis management, anti-crisis financial controlling, anti-crisis management mech-anism.*

Постановка проблеми. За сучасних умов, що характеризуються постійним реформуванням системи публічного управління, особливе значення надається вдосконаленню механізмів антикризового управління системи фінансового контролю. Протидія та мінімізація негативних наслідків кризових явищ в соціально-економічних системах можлива за умови формування та реалізації ефективного антикризового управління.

Значення фінансового контролю визначається характером фінансової діяльності держави, соціальною спрямованістю фінансової політики, що у свою чергу вимагає усе більше й більше коштів. Раціональне та ефективне використання обмежених фінансових ресурсів можливе лише за умови існування дієвої системи контролю за дотриманням законності, фінансової дисципліни і доцільності у процесі мобілізації, розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, в першу чергу публічних. Отримані у процесі фінансового контролю результати забезпечують виконання бюджетів за доходами і видатками, дають змогу знайти резерви збільшення обсягів фінансових ресурсів, виявити і ліквідувати диспропорції у розподілі фінансових ресурсів, забезпечити цільовий характер використання коштів та реалізувати інші функції органів публічної влади

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичними та практичними проблемами розвитку фінансового контролю у системі публічного управління займалися вітчизняні дослідники такі, як: П.К. Германчук, В.В. Гулько, Є.В. Мних, Н.І. Рубан та ін. Питання антикризового управління в своїх працях досліджували багато вітчизняних та закордонних науковців, зокрема: А.П. Балашов, В.О. Василенко, Е.С. Мінаєв, А.Д. Чернявський.

Мета роботи. Метою роботи є дослідження механізмів антикризового управління системами фінансового контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Складні економічні процеси, які сьогодні відбуваються практично у всіх країнах світу, істотно стримують розвиток такого важливого складника державного управління, як фінансовий контроль. Державний фінансовий контроль є головним інструментом підвищення ефективності управління державою та її фінансовими ресурсами.

В умовах поглиблення загальноекономічної кризи та дефіциту бюджетних коштів удосконалення організації контролю та підвищення його дієвості і результативності набуває все більшої актуальності. Контроль є невід'ємною складовою частиною управління національним господарством і його окремими ланками. Його роль в умовах кризи визначається не тільки наявністю недоліків у фінансовій практиці, неефективністю витрачання коштів або розкраданням майна, а й закономірністю ускладнення господарських та економічних зв'язків. Застосування застарілих форм фінансового контролю не дає змоги державі оперативно й ефективно впливати на процеси, які відбуваються на глобальному та національному рівні, що призводить до зниження контрольних функцій держави в умовах трансформації.

Основним засобом проведення фінансової і правової політики є державний фінансовий контроль, який одночасно є і найбільш важливим важелем фінансового механізму країни. Згідно Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [4], державний фінансовий контроль забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю – Державна фінансова інспекція України.

Реалізація контролю з боку органів держави різних рівнів, а також спеціально створених організацій за фінансовою діяльністю всіх економічних суб'єктів як основних скла-

дових фінансового контролю із застосуванням особливих методів включає: контроль за дотриманням фінансово(господарського законодавства в процесі формування та використання фондів грошових коштів; оцінку економічної ефективності фінансово-господарських операцій та доцільності проведених витрат. Для ефективного здійснення державного фінансового контролю необхідне посилення відповідальності уповноважених органів, які здійснюють контроль та сприяння успішної реалізації фінансової стратегії і тактики, доцільному і ефективному розподілі та використанні фінансових ресурсів.

На даний час Україні функціонують розрізнені ланки фінансового контролю, в тому числі і на вищому рівні, які майже не взаємодіють між собою. Здійснення діяльності контролюючих органів позбавлене належної координації, вони не ув'язуються в єдину цілісну систему, всі елементи якої працювали б в єдиному узгодженому та безперебійному ритмі та мали єдину ціль – забезпечити повноту і своєчасність формування фінансових ресурсів держави, їх збереження, ефективне та цільове витрачання державних коштів, законність і високу результативність їх використання.

Під фінансовим контролем розуміється сукупність заходів, що проводяться суб'єктами контролю по перевірці фінансових і пов'язаних з ними операцій і дій державних органів влади, муніципальних утворень, підприємств, установ, організацій, а також населення із застосуванням специфічних форм і методів організації [2]. Фінансовий контроль, будучи вартісним контролем, на відміну від інших видів контролю (екологічного, санітарного, адміністративного тощо) має місце у всіх сферах суспільного відтворення, супроводжує весь процес руху грошових фондів, включаючи і стадію аналізу фінансових результатів.

Фінансовий контроль є багаторівневим і всебічним, оскільки фінансова система охоплює всі види грошових фондів (державний, регіональний рівні, а також рівень окремих господарюючих суб'єктів). Даний вид контролю по(кликаний забезпечувати інтереси і права як держави та її організацій, так і всіх інших суб'єктів економіки; фінансові порушення тягнуть санкції і штрафи. В науковій літературі відсутнє чітке трактування фінансового контролю, в тому числі фінансового контролю в системі державного регулювання. Також відсутнє наукове обґрунтування концепції створення єдиної інституціональної системи контролю з посиленням превентивної функції. Вивчення спеціальної літератури показує, що серед фахівців немає одностайності щодо визначення сутності фінансового контролю в системі державного управління. На наш погляд, досить цікавим є наступне визначення фінансового контролю: "Фінансовий контроль – контроль за законністю та доцільністю дії в сфері утворення, розподілу і використання грошових фондів держави з метою ефективного соціально(економічного розвитку країни" [2]. Узагальнюючи зазначені вище і інші визначення держав(ного фінансового контролю, можна зробити висновок, що під ним слід розуміти здійснювану з використанням специфічних організаційних форм і методів діяльність державних і місцевих органів, наділених законом відповідними повноваженнями з метою встановлення законності та достовірності фінансових операцій, об'єктивної оцінки економічної ефективності фінансово(господарської діяльності, збільшення доходних надходжень до бюджету і збереження державної і комунальної власності.

Аналізуючи думки різних авторів, можна зробити наступні висновки:

– державний контроль – це діяльність контрольних органів, яка здійснюється на підставі законодавства;

– контроль здійснюється за допомогою специфічних прийомів і методів;

– метою контролю є перевірка законності, доцільності та ефективності формування, розподілу і використання бюджетних коштів.

Розвиток фінансового контролю системи державного управління в Україні – безперервний процес, який пройшов ряд етапів. У сучасних умовах вдосконалення державного фінансового контролю здійснюється в контексті необхідності:

– підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії державних органів в ході державного фінансового контролю;

– забезпечення стандартизації контрольної діяльності з урахуванням стандартів державного фінансового контролю, які затверджені Комітетом по аудиторським стандартам Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI).

Інституційна фінансова система України являє сукупність фінансових установ країни і включає міністерства і відомства, які є учасниками бюджетного процесу; органи, що здійснюють фінансовий контроль; позабюджетні фонди й інші суб'єкти фінансових відносин. Фінансовий контроль в сфері державного управління має такі види: податковий, митний, валютний контроль, грошового обігу, державного боргу, банківський, контроль за професійними учасниками фондового ринку та ін.

Основними традиційними видами контролю є:

– бюджетний контроль – контроль за дотриманням бюджетного законодавства, законності на всіх стадіях бюджетного процесу, законності при надходженні та зарахуванні доходів до бюджетів та державних позабюджетних фондів, законності при обслуговуванні та управлінні державним боргом;

– податковий контроль – контроль за дотриманням Податкового кодексу, за дотриманням законності при обчисленні та сплаті обов'язкових платежів до бюджету [3].

Склад і структура суб'єктів фінансового контролю визначається державним устроєм країни, функціями і завданнями, виконуваними державою на кожному етапі свого розвитку. Відмова від командно-адміністративної системи управління економікою і перехід на децентралізовані ринкові методи регулювання зажадали розробки і реалізації нової фінансової політики, спрямованої на посилення впливу фінансових важелів на соціальні та економічні процеси в суспільстві. Рішення даної проблеми передбачає реформування сформованих форм контролю, а, отже, зміну інституційного та функціонального складу контролюючих органів, так само як і нормативно-правової бази діяльності.

Ключовими завданнями державного фінансового контролю на сучасному етапі є:

– виявлення фактичного стану справ;

– зіставлення кінцевого результату з намічеными цілями;

– оцінка ситуації і вибір у разі необхідності коригувальних заходів.

Метою державного фінансового контролю є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на максимально можливій ранній стадії, що дозволило б прийняти коригувальні заходи, а в окремих випадках, притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень в майбутньому. Значення фінансового контролю в Україні істотно зросло в період пере ходу до ринкової економіки.

У ринковій системі велика роль податків, які є не тільки основним джерелом над(ходжень до дохідної частини бюджету, а й регулятором господарської діяльності. Розвиток податкової системи неможливий без створення ефективної системи контролю за повнотою і своєчасністю сплати податків до бюджету держави. Ускладняється і система бюджетного унітаризму, яка також вимагає створення нових механізмів контролю за розподілом і використанням бюджетних ресурсів, процеси децентралізації також вимагають зміни фінансового контролю на його організації. Все це визначає необхідність розгляду компетенцій окремих органів держави та їх взаємодії в рамках процедур контролю.

У широкому сенсі державний фінансовий контроль є складовою частиною фінансового контролю. Державний фінансовий контроль призначений для реалізації фінансової політики держави, створення умов для фінансової стабілізації. Він є особливо важливим елементом бюджетного процесу, забезпечує ефективність функціонування державної фінансової системи, і тим самим схильний до змін, які відбуваються в даній системі. Фінансовий контроль обумовлюється функціями фінансів, основними з яких є розподільна та контрольна. Держава при виконання своїх функцій застосовує фінансовий інструментарій, що обумовлює здійснення контролю за ним.

Існування державного фінансового контролю обумовлено контрольною функцією фінансів. Виконання цієї функції забезпечує "контроль гривнею" за збиранням, розподілом, використанням державою та муніципальними утвореннями грошових коштів бюджету. У зв'язку з цим фінансовий контроль здійснюється на всіх стадіях фінансової діяльності держави і на місцевому рівні, тобто на стадіях збору, розподілу і використання грошових коштів [2]. Крім того, інтереси держави в сфері фінансів не обмежуються лише бюджетом, контрольна діяльність стосується також податкової, митної, банківської сфери. Розглядаючи фінансовий контроль як функцію державного управління фінансовими потоками, слід зазначити, що ця функція здійснюється всіма органами влади, більш того, носить громадський характер. Законодавчі (представницькі) органи публічної влади здійснюють фінансовий контроль як без(посередньо (в процесі їх законотворчої та управлінської діяльності), так і через створювані ними контролюючі органи.

Проблеми фінансового контролю визначаються як внутрішніми, так і зовнішніми факторами. У числі внутрішніх чинників можна виділити такі чинники, як стиль роботи керівників усіх рівнів влади, визначення і документальне закріплення процедур контролю, налагодженість системи інформаційного забезпечення. До зовнішніх факторів, що визначає проблеми фінансового контролю в Україні, відносяться рівень розвитку економіки, рівень розвитку законодавчої бази, податкова політика держави, дотримання чинного законодавства та ряд інших факторів. Необхідна якісна переробка діючих правових норм у сфері регулювання фінансового контролю у сфері держав(

ного управління, усунення неузгодженостей та протиріч правового регулювання системи органів державного фінансового контролю, заповнення прогалин і скасування застарілих норм. Існуючу зараз у країні систему органів державного фінансового контролю важко назвати ефективною.

Одним з головних завдань державного фінансового контролю є сприяння в сфері збалансованості між потре(бою в фінансових ресурсах і розмірами грошових фондів держави і господарюючих суб'єктів, а також створення науково обґрунтованої фінансової політики, ефективного фінансового механізму та інституціональної структури конролю. Фінансово-контрольна діяльність націлена на виявлення всіх випадків порушень фінансової дисципліни, під якою розуміється встановлений фінансовим законодавством порядок утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевого самоврядування.

Безпосереднім предметом контролю виступають:

– бюджетні показники на всіх етапах бюджетного процесу (складання, розгляд, затвердження та виконання бюджету, складання та затвердження звіту про його виконання);

– фінансові показники діяльності суб'єктів господарювання (прибуток, доходи, амортизація, собівартість, рентабельність, основні і оборотні фонди та ін.);

– податкові платежі до бюджету і позабюджетні фонди; показники, що характеризують грошово-кредитні відносини; страховий ринок, інші операції та дії, що мають вартісну форму.

Об'єктом фінансово-правового регулювання є державний фінансовий контроль, який здійснюється органами державного фінансового контролю та органами місцевого самоврядування. Зміст державного фінансового контролю полягає в діях органів контролю з приводу розподілу і використання бюджетних коштів, спрямованих на забезпечення ефективності фінансової діяльності держави і місцевих органів влади.

Фінансовий контроль покликаний забезпечити інтереси не тільки органів влади різних рівнів, а й господарюючих суб'єктів і населення. Його метою є забезпечення ефективності фінансової діяльності держави і місцевих органів влади. За допомогою фінансового контролю держава слідкує за тим, щоб усі заплановані кошти своєчасно надходили до державних фондів, а також за цільовим використанням виділених державних коштів. Державний фінансовий контроль завжди і скрізь був і залишається колегіальним, тобто ніколи не здійснюється тільки одним контрольним органом. Організаційною базою державного фінансового контролю в Україні визнаються органи законодавчої, виконавчої та судової влади, що здійснюють фінансовий контроль, а також спеціально створені контрольні органи.

Спектр типових антикризових інструментів у розрізі окремих підсистем антикризового контролінгу включає:

– підсистема раннього попередження та реагування – контролінг ризиків, моделі їх ідентифікації та оцінки ризиків, інтегральні моделі прогнозування банкрутства, оперативний план ліквідності;

– підсистема антикризового планування – ковзне прогнозування, систему збалансованих показників, SWOT-аналіз;

– систему антикризових планів;

– підсистема моніторингу та контролю – аналіз відхилень, моніторинг ключових показників діяльності, інструменти біхевіористичного контролінгу;

– підсистема антикризової фінансової комунікації – моніторинг інформації, інвестор рілейшнз, регулярну звітність про виконання плану санації, антикризове роудшоу, брифінги для преси.

Як свідчить практика, фінансова криза та невдалі антикризові заходи досить часто є наслідком неузгоджених та нескоординованих рішень, які, до того ж, можуть спровокувати конфлікти інтересів на підприємстві і тим самим ще більше загострити кризову ситуацію. Така ситуація зумовлена недієздатністю контролінгу ризиків та відсутністю підсистеми раннього попередження і реагування як складників системи антикризового фінансового контролінгу. Першочерговим його завданням є надання релевантної інформації для ефективного управління ризиками та забезпечення звітності щодо ризиків як складника підсистеми внутрішнього репортингу. Контролінг ризиків, з одного боку, є складником загальної системи фінансового контролінгу на підприємстві, а з іншого – здійснює функціональну підтримку ризик-менеджменту. Зміст контролінгу ризиків полягає в систематичній ідентифікації, оцінці та виробленні рекомендацій щодо нейтралізації ризиків, а також у складанні звітності з управління ризиками [5, с. 812-813].

Наступним елементом системи антикризового фінансового контролінгу є підсистема антикризового планування, яка оперує інструментами ковзного прогнозування, розроблення сценаріїв, збалансованих показників тощо. У ситуації фінансової кризи антикри-

зовий контролінг спрямований на методичне та консультативне забезпечення планування санації, а також на моніторинг та контроль у процесі реалізації плану. У разі кризи фінансовий контролінг має вжити невідкладних заходів щодо планування та впровадження конкретних антикризових заходів, зокрема з реструктуризації підприємства загалом чи окремих його ділянок. У межах контролінгу проектів слід обґрунтувати окремі антикризові модулі.

Для підвищення якості стратегічного антикризового планування, на наш погляд, доцільно імплементувати такі класичні інструменти стратегічного контролінгу, як стратегічний аналіз (аналіз ринків, зовнішнього середовища, сильних та слабких сторін підприємства), визначення та планування стратегічних факторів успіху, система збалансованих показників. Особливістю інструменту збалансованих показників на підприємствах, що знаходяться в кризі, є те, що завдяки йому має бути забезпечена інтеграція підсистем раннього попередження та реагування на фінансову кризу і антикризового планування.

Інноваційною підсистемою антикризового фінансового контролінгу є антикризова фінансова комунікація. Важливим завдання антикризової комунікації є взяття під контроль внутрішніх та зовнішніх інформаційних впливів, відсутність належної антикризової комунікації створює інформаційний вакуум, що приводить до появи різного роду чуток і домислів.

Висновки. Контроль посідає об'єктивно необхідне місце серед інших функцій антикризового управління фінансовими ресурсами. Адже саме за допомогою контролю можна виявити та подолати негативні процеси та явища

Збільшення кризових явищ в економці України потребує запровадження ефективної системи антикризового управління. Для ефективного здійснення фінансового контролю у системі державного управління, необхідно дотримуватись певних принципів. В основі побудови органів державного фінансового контролю в Україні покладено принципи, визначені у Лімській декларації керівних принципів контролю: незалежність, об'єктивність, законність, компетентність, оперативність, гласність, публічність, дотримання професійної етики.

Для успішної ж реалізації перспективних напрямів державного антикризового фінансового контролю потрібно поліпшувати його нормативно-правове, організаційно-методичне, інформаційно-аналітичне, фінансове, кадрове і технічне забезпечення. Система антикризового фінансового контролінгу включає в себе такі підсистеми: раннього попередження та реагування, антикризового планування, моніторингу та контролю та антикризової комунікації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дікань Л.В. Контроль у бюджетних установах: підручник / Дікань Л.В. – Х.: ВД "ІНЖЕК", 2010. – 408 с.

2. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. / Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій, М.М. Куцупатрий. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.

3. Костенко Ю.О. Фінансове право України: навч. посіб. / Ю.О. Костенко. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 240 с.

4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12

5. Савчук Д.Г. Система антикризового фінансового контролінгу: теоретичні основи / Савчук Д.Г. // Економіка і суспільство. – 2018. – Випуск 18. – С. 811-820 DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2018-18-113.

ГУМАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ)

HUMANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT (IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION)

УДК 351:851
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.22.18

Семенець-Орлова І. А.
доктор наук з державного управління, професор,
директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та бізнесу, Міжрегіональна Академія управління персоналом,
innaorlova@ukr.net

Колісніченко Р. М.
доктор політичних наук, доцент,
директор,
Центральноукраїнський інститут,
Міжрегіональна Академія управління персоналом

Швець К. П.
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом

З використанням методології публічного управління досліджено феномен гуманізації державного управління. Наголошено, що вибірковий характер глобалістичної свідомості передбачає проведення вибіркової демографічної політики, спрямованої на зниження народжуваності в країнах із надмірно зростаючим населенням та стимулювання зростання демографічних показників у країнах із невпинним зменшенням чисельності населення. Такий підхід здатний стабілізувати чисельність населення світу, враховуючи інтереси національних держав та зберігаючи етнічне та культурне різноманіття. Тому найоптимальнішим способом вирішення світової демографічної проблеми можна вважати регулювання процесів народження відповідно до суспільних та загальнолюдських потреб на основі демографічних особливостей кожної країни та регіону.

Автори підкреслюють, що серед відомих форм державних репродуктивних стимулів у країнах, де така потреба існує, найефективнішими є підвищення рівня життя, надання державної фінансової підтримки народженню та вихованню дітей, забезпечення сприятливих умов відпустки по вагітності та пологах, якісне медичне обслуговування, якісне харчування, безпечне середовище, медіа-мотиваційна діяльність тощо.

Визначено, що вибір шляхів зниження народжуваності в перенаселених регіонах залишається дискусійним. Щодо регулювання народжуваності в країнах із надлишковими показниками демографічного зростання, одним із основних типів глобалістичної свідомості є адміністративно-відповідальна та соціально-виховна.

Узагальнено, що пропозиції адміністративно-відповідального типу глобалістичної свідомості ґрунтуються на запровадженні системи суворих адміністративних стягнень за перевищення встановлених норм кількості дітей у сім'ях у перенаселених країнах із швидким демографічним зростанням, дисбалансом соціально-економічного розвитку. Кардинальне обмеження щодо народження дітей передбачає застосування державного примусу до населення, яке може здійснюватися за китайським чи індійським зразком.

Ключові слова: *державне управління, механізми державного управління, демографічне зростання, глобалізація.*

The phenomenon of humanization of public administration is studied using the methodology of public administration. It is emphasized that the selective nature of the globalist consciousness presupposes a selective demographic policy aimed at reducing the birth rate in countries with excessively growing populations and stimulating the growth of demographic indicators in countries with steady population decline. This approach is able to stabilize the world's population, taking into account the interests of nation states and preserving ethnic and cultural diversity. Therefore, the best way to solve the world's demographic problem can be considered to regulate birth processes in accordance with social and universal needs based on the demographic characteristics of each country and region.

The authors emphasize that among the known forms of state reproductive incentives in countries where such a need exists, the most effective are improving living standards, providing state financial support for the birth and upbringing of children, providing favorable conditions for maternity leave, quality health care, quality nutrition, safe environment, media-motivational activities, etc.

It is determined that the choice of ways to reduce the birth rate in overpopulated regions remains controversial. Regarding the regulation of the birth rate in countries with excessive indicators of demographic growth, one of the main types of globalist consciousness is administrative-responsible and social-educational.

It is generalized that the proposals of the administratively responsible type of globalist consciousness are based on the introduction of a system of severe administrative penalties for exceeding the established norms of the number of children in families in overpopulated countries with rapid demographic growth, imbalance of socio-economic development. The cardinal restriction on the birth of children provides for the application of state coercion to the population, which can be carried out on the Chinese or Indian model.

Key words: *public administration, mechanisms of public administration, demographic growth, globalization.*

Постановка проблеми. Предметом багатьох сучасних наукових досліджень є процеси розвитку та закріплення політичних, соціально-економічних, ідеологічних, культурних та інших зв'язків, що формуються в рамках науково-технічного прогресу у світовому масштабі. У міру глобалізації сучасного світу відчутність його наслідків підігріває інтерес до вивчення тенденцій глобалізації та їх важливих наслідків для глобальних проблем. Однією з найскладніших світових проблем є постійне зростання населення світу, що призводить до надмірного забруднення, виснаження природних ресурсів, поширення бідності, різноманітних хвороб, воєн, тероризму тощо. За цих умов не викликає сумніву необхідність детального вивчення демографічних особливостей державного управління у зв'язку з пошуком шляхів гармонійного вирівнювання світового демографічного розвитку. У цьому контексті вивчення можливих способів гуманізації державного управління та його механіз-

мів слід розглядати у тісному взаємозв'язку з розвитком глобалістичної свідомості людства, адже саме глобалістична свідомість здійснює визначальний вплив на формування світової демографічної політики.

Аналіз останніх досліджень. В. Бабкін, В. Горбатенко, Ю. Шемшученко та інші вчені зосереджували увагу на вивченні особливостей державного управління, політичної свідомості суспільства [5]. Причинно-наслідкові зв'язки глобалізації досліджували Е. Гідденс, Н. Зарубіна, О. Панарін та інші вчені [2; 4; 5]. Глобальні демографічні процеси є предметом дослідження А. Воронцова, Я. Олійника, В. Сітарова, експертів міжнародних організацій та багатьох інших дослідників [1; 3; 6]. Проте демографічні характеристики державного управління та глобалістичної свідомості потребують подальшого наукового аналізу в контексті вивчення сучасних глобалізаційних процесів.

Метою статті є аналіз способів гуманізації державного управління як механізму подолання проблеми світового демографічного зростання в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу. Глобалізація (від англ. Global — глобальний, глобальний) — це загальний процес цивілізації, що має величезний вплив на політичну та інші сфери буття людини. Існує чотири основних підходи до розуміння природи глобалізації як процесу: 1) зміцнення зв'язків між найвіддаленішими куточками планети; 2) поширення загальних технологій, загальних для всіх людей, культур, ідей, цінностей, способів життя, поведінки тощо; 3) зростання загальнолюдських інтересів у всіх сферах людського буття, породжене поглибленням взаємозалежності країн і народів; 4) поява спільних для світового співтовариства політичних, соціально-економічних, військових, екологічних та інших глобальних проблем [5, с 107].

У науковому світі немає загальновизнаного визначення глобалізації. Серед широкого діапазону запропонованих дослідниками визначень доцільно виділити позитивістський, об'єктивістський та негативістський методологічні підходи до розуміння природи та значення глобалізації. У рамках позитивістського підходу глобалізація розглядається як переважно позитивне історичне явище, яке комунікативно об'єднує регіони планети, об'єднуючи світ в єдине ціле та формуючи глобальну людську спільноту. Зокрема, Е. Гідденс трактує глобалізацію як розширення глобальних соціальних зв'язків, що зв'язують віддалені регіони таким чином, що локальні події розвиваються під впливом подій, що відбуваються за багато кілометрів. На думку Д. Гелда, глобалізація включає захоплення політичної, економічної та соціальної діяльності з глобальним характером за своїми наслідками [5, с.107].

Об'єктивістський підхід розглядає глобалізацію як глобальний процес, що характеризується як суттєвими позитивними, так і суттєвими негативними рисами, такими як послаблення культурного різноманіття та збільшення глобальної однорідності, подальше звуження ролі країн, що розвиваються, тощо. Так, Р. Робертсон визначає глобалізацію як історичний процес зміцнення контактів між різними частинами світу, що веде до зростання одноманітності в житті народів планети [5, с.107]. На думку Н. Зарубіної, глобалізація — це процес залучення національних економік, суспільств і культур до якісно нового світового утворення, транснаціонального за своєю природою, що виходить за межі окремих держав, націй, цивілізацій і має свої специфічні принципи. В умовах глобалізації традиційна парадигма Схід-Захід поступається місцем парадигмам Північ-Південь та центр-периферія, згідно з якими розвинені країни Півночі є глобальним центром глобального управління та координації, а бідні, залежні країни віднесені до периферії з покладеними на неї відповідними функціями [2, с.343-353].

Негативістський підхід надає глобалізації переважно негативного значення, розглядаючи її як явище, ознаки та наслідки якого переважно негативні та шкідливі для людства. Зокрема, на думку О.Панаріна, глобалізм є найбільшим викликом сучасності, спрямованим на встановлення контролю світових бізнес-еліт над ресурсами планети та експлуатацію населення країн, що розвиваються [4, с.11-27].].

Важливою передумовою об'єктивного наукового аналізу глобалізації є застосування критично-об'єктивістського підходу до вивчення її природи з урахуванням численних переваг і недоліків глобалізованого світогляду. Глобалізаційні процеси слід розглядати як вагоме надбання сучасної цивілізації, що об'єднує світ, забезпечує його єдність і злагодженість, і водночас є одним із істотних недоліків прогресу людства, що полягає, головним чином, у порушенні справедливості світового розвитку. Глобалізація – це складний, суперечливий процес посилення комунікативності, вестернізованої схожості, одноманітності світу, що в контексті глобальних проблем асиметрично сприяє подоланню глобальних проблем людства та їх загостренню. Позитивними наслідками глобалізації є розвиток у всьому світі ринкової економіки, посилення міжнародного поділу праці, поширення ліберальних

цінностей, демократії тощо. До негативних ознак тенденцій глобалізації можна віднести глобальне збільшення розриву в доходах між найбагатшими та найбіднішими, несправедливу концентрацію левової частки світового багатства в руках транснаціональних корпорацій, зростання надмірного впливу великого бізнесу на світову політику та інші.

Значний вплив глобалізації відображається у трансформації сучасних глобальних проблем у відносинах між людьми та суспільством, які включають серед інших демографію, охорону здоров'я, освіту, культуру, права людини, демократію тощо. Найбільш гострою з них є проблема надмірного людського зростання та перенаселення планети, наслідком чого є загострення всіх інших перерахованих глобальних проблем.

Демографічна політика (від грец. demos — народ і grafo — писати) — регулюючий вплив держави на розвиток населення, який використовується для стимулювання або обмеження народжуваності, для оптимізації міграційних процесів, для створення раціональної структури населення за статтю і віком [5, с.137]. Характеристика довгострокової глобальної демографічної політики в середині XX ст. виявилося однією з причин глобального демографічного вибуху – різке прискорення зростання населення, що призвело до швидкого загострення та перетворення соціально-економічних проблем країн, що розвиваються, у глобальні виклики для людства [3]. Сучасне перенаселення планети тягне за собою значне збільшення споживання природних ресурсів, навантаження на біосферу, посилення забруднення, поширення бідності, соціальної незахищеності, агресії та міжнародної напруженості. Все це свідчить про нагальну необхідність пошуку оптимальних шляхів уповільнення глобального процесу людського зростання.

Залежно від ставлення до можливостей стабілізації населення світу доцільно розрізняти нейтральний, загальний та вибірковий типи глобалістичної свідомості. Нейтральна глобалістична свідомість характеризується низькою обізнаністю та незацікавленістю світовими демографічними проблемами, байдужим, безвідповідальним ставленням до специфіки, можливих наслідків та шляхів збалансування глобальних демографічних процесів. Носії нейтральної глобалістичної свідомості не усвідомлюють необхідності здобуття знань про специфіку глобальної демографічної політики і відповідно найменше впливають на них у контексті подолання глобальної демографічної загрози.

Загальний тип глобалістичної свідомості характеризується сильною зацікавленістю і середньою обізнаністю про глобальну демографічну ситуацію, підтримкою ідеї глобального зниження або стабілізації існуючого рівня народжуваності в усіх країнах, незалежно від національної демографії. На думку носіїв загальної глобалістичної свідомості, це дасть можливість якнайшвидше зупинити зростання населення світу та запобігти критичному антропогенному забрудненню біосфери. Проте, слід мати на увазі, що демографічна ситуація у світі характеризується значною нерівномірністю та контрастами. На тлі глобального демографічного вибуху, який пов'язаний насамперед із зростанням населення країн, що розвиваються, в деяких країнах, таких як Данія, Німеччина, Угорщина, Україна, спостерігається протилежна тенденція до скорочення населення. Довгострокове збереження цієї тенденції в деяких країнах може з часом призвести до депопуляції та зникнення цілих націй і народів як осередків самобутньої культури та національних цінностей, а також до порушення культурного розмаїття світу. Реалізація поглядів загальної глобалістичної свідомості може поставити низку країн на межу вимирання, спровокувати ескалацію міжнародної напруженості, а тому, на жаль, таку стратегію не можна вважати прийнятною.

Досвід Китайської Народної Республіки, демографічна політика якої з 1980-х років базується на девізі «одна сім'я, одна дитина», як аргумент для такої позиції, призводить до значного зниження приросту населення. Загальний коефіцієнт народжуваності, тобто середня кількість дітей, народжених жінкою в Китаї, впав з 4,7 у 1973 році до 1,8 у 2000 році. За 30 років повних обмежувальних заходів майже 400 мільйонів китайців відмовилися народжувати, що, за розрахунками китайського уряду, дозволило уникнути серйозних соціально-економічних проблем [1, с.228-232; 8; 9].

Тим часом китайці заплатили високу ціну за успіх політики контролю над народжуваністю, оскільки система адміністративних покарань за порушення демографічних норм була особливо суворою. За народження другої дитини накладено штраф із доходу сім'ї. У Пекіні, наприклад, штраф за другу дитину, як правило, у 8-9 разів перевищував середній річний дохід сім'ї (від 2000 до 20 000 доларів), що було непомірно для багатьох сімей. Відпустка по вагітності та пологах, щомісячні державні соціальні виплати та оплата медичних виплат надавалися лише одній дитині і повністю поверталися державі після народження другої дитини. Сім'ї з однією дитиною мали значні переваги

в працевлаштуванні, а державних службовців майже автоматично звільняли за те, що вони мали більше однієї дитини. Тим громадянам, що мали спадкові захворювання взагалі було заборонено мати дітей [1, с.228-232; 8; 9; 10].

Безпрецедентна політика щодо абортів призвела до їх широкого поширення, адже аборти неофіційно активно заохочуються та нав'язуються урядовцями. Китай займає перше місце в світі за кількістю абортів. Тільки за офіційною статистикою в цій країні щорічно робиться близько 13 мільйонів абортів, що, як відомо, дуже негативно впливає на здоров'я жіночого організму, а отже і на здоров'я нації [9].

Стратегія пропагування абортів набула широкого поширення в Індії під час президентства Індіри Ганді. У 1976 році в Індії введені примусові аборти жінок і стерилізація чоловіків з 2-3 дітьми. У 1976-1977 рр. було стерилізовано понад 8 млн чоловіків, що значно знизило народжуваність. Однак медичний підхід до контролю народжуваності призвів до народного невдоволення в Північній Індії та програш Ганді на наступних загальних виборах, після чого Індія не повернулася до повторного використання такого демографічного досвіду [1, с.228-232; 6].

Безсумнівно, що суворі покарання за народження «надмірної» кількості дітей за індійськими чи китайськими сценаріями, незважаючи на їх відносно високу ефективність, несумісні з сучасними демократичними нормами, принципами соціальної держави та верховенства права. Незаперечним є твердження про неприпустимість таких каральних практик, які є грубим порушенням прав і свобод громадян у сучасному цивілізованому світі. Актуальним залишається розвиток більш гуманних методів регулювання чисельності світу.

Соціально-педагогічний тип глобалістичної свідомості характеризується підтримкою ідеї гармонізації глобальної демографічної ситуації шляхом підвищення соціальних стандартів у слаборозвинених країнах та формування відповідального ставлення до політики народжуваності. Можливе впровадження програм планування сім'ї, проведення збалансованої економічної політики, яка заохочує відмову від третьої або наступної дитини. Проте поверхневі економічні стимули не розглядаються як основний фактор вирішення демографічної проблеми. Основним напрямком соціально-педагогічної глобалістичної свідомості є усунення основних причин високої народжуваності в країнах, що розвиваються, що передбачає посилення уваги до контролю за використанням гуманітарної допомоги бідним країнам, стимулювання їх соціально-економічного зростання та підвищення якості життя і соціального забезпечення, розвиток системи охорони здоров'я, освіти, інформаційного простору тощо.

Посилення контролю за використанням коштів, що виділяються розвиненими країнами на реалізацію соціальних програм у країнах, що розвиваються, підвищить ефективність їх використання, посилить довіру до розвинутих країн у бідних країнах, а отже збільшить їх міжнародну підтримку, активізує реструктуризацію та скасування фінансових боргів, стимулюватиме розширення торгових преференцій, активізацію надання технічної та технологічної допомоги, необхідної для забезпечення належного економічного зростання.

Загальний економічний розвиток, модернізація виробництва та впровадження нових технологій у виробничий процес, справедливий розподіл світового багатства дозволять підвищити рівень життя, подолати бідність, гарантувати гідну пенсію, особливо в країнах «третього світу», тим самим зниження потреби в народженні значної кількості дітей у сім'ї, які сьогодні виконують функцію основного джерела матеріального забезпечення літніх батьків. Передбачається, що таким чином урівноважуються економічні інтереси людей у багатодітних сім'ях.

Розширення харчування, покращення санітарно-епідеміологічних умов проживання, надання якісної медичної допомоги та відпочинку призведе до покращення здоров'я населення, зниження рівня дитячої смертності та усунення причин сучасного страху перед недоживанням неповнолітніх дітей до дорослого віку. Доступність сучасних протизаплідних засобів для країн, що розвиваються, знизить ризик небажаної вагітності та запобігне поширенню захворювань, що передаються статевим шляхом.

Підвищення соціально-економічного статусу жінки шляхом економічного розвитку сприятиме розширенню ролі жінок у суспільстві, їх переорієнтації на професійне зростання, самореалізації як спеціаліста та творчого потенціалу, що супроводжується значним падінням народжуваності.

Пропонується подолати культурні та релігійні традиції багатодітних сімей шляхом залучення церковних і релігійних діячів до виховання у населення відповідального ставлення до глобальної демографічної проблеми та оптимального планування кількості дітей у сім'ї. Важливу роль у навчально-виховному процесі мають відігравати навчальні заклади, забезпечуючи високий рівень освіти та надаючи науково обґрунтовані знання про особли-

вості демографічної ситуації у світі, її наявні та можливі наслідки в майбутньому. З цією метою пропонується розширити глобальну мережу дошкільних, середніх та вищих навчальних закладів запровадити практику обов'язкової актуалізації уваги на демографічних показниках світового розвитку в гуманітарній освіті.

На думку представників суспільно-освітньої глобалістичної свідомості, завданням ЗМІ є об'єктивна фіксація основних показників та причинно-наслідкових зв'язків глобального демографічного розвитку з метою сприяння збалансованому плануванню сім'ї. У цьому контексті відзначається успіх мексиканських ЗМІ, де тематичні телешоу, фільми та серіали значно послабили традиційну орієнтацію населення на велику родину [6].

Здійснення цих заходів щодо коригування світової демографічної політики відкриє можливості для значного скорочення зростання світового населення, відносної стабілізації людства, уникнення адміністративного чи іншого державного гніту, забезпечення дотримання прав людини та основоположних принципів демократії. Звідси можна зробити висновок, що пропозиції представників соціально-педагогічного типу глобалістичної свідомості є найбільш оптимальними та раціональними з точки зору ефективності і поваги до людської особистості, а отже мають бути покладені в основу державного управління на глобальному рівні.

Висновки. Людство має визнати пріоритет життя і здоров'я всіх на планеті, переваги людяності і справедливості у людських стосунках, як окремо, так і на національному, міжнародному та глобальному рівні. Передумовою цього процесу є виховання гуманістичних цінностей, розкриття потенціалу кожної людини в її прагненні до досконалості. Для досягнення гармонії у стосунках між людьми, між людиною і природою, очевидно, що інтерес більшості населення світу до демографічних, соціально-економічних та інших глобальних проблем необхідно посилити, забезпечити активну участь народів у розробці та впровадженні глобальної стратегії гуманізації державного управління. Очевидна потреба підвищення цінності та розширення кругозору людського світогляду визначає високі перспективи подальших наукових пошуків у напрямку вивчення шляхів гуманізації світової демографічної політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воронцов А. В. Демография : учебник и практикум для прикладного бакалаврата / А. В. Воронцов, М. Б. Глотов. – М.: Юрайт, 2016. – 287 с.

2. Зарубина Н. Н. Экономическая социология : учебник и практикум для академического бакалавриата / Н. Н. Зарубина. – 3-е изд. – М.: Юрайт, 2015. – 378 с.

3. Олійник Я. Б. Основи екології: підручник / Я. Б. Олійник, П. Г. Шищенко, О. П. Гавриленко. – К.: Знання, 2012. – 558 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://westudents.com.ua/glavy/13254-64-shlyahi-virshennya-demografchno-problemi.html

4. Панарин А. С. Искушение глобализмом. – М.: Изд-во Эксмо, 2003. – 416 с.

5. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Ґенеза, 2004. – 736 с.

6. Ситаров В. А. Социальная экология : учебник для бакалавров / В. А. Ситаров, В. В. Пустовойтов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2015. – 517 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://stud.com.ua/4176/ekologiya/kontrol_demografichnoyi_situatsiyi#671

7. Тімченко Т. В. Глобальна демографічна проблема і здоров'я людини / Т. В. Тімченко // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 53 (№ 10). – С. 252–257.

8. Укрінформ. Китайська політика планового дітородіння з усіма її «перегинами» в черговий раз опинилася у центрі уваги на цьому тижні / Ольга Танасійчук, 15. 06. 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/1364222-kitay_diti_bez_prava_na_narodgennya_1734865.html

9. Чжочао Юй. Демографічні чинники соціально-економічного розвитку Китаю / Юй Чжочао // Економічна теорія. – 2014. – №1. – С. 85–90.

10. The Japan Times. Woman in China carrying 8-month baby faces choice: Kill it or lose husband's job, 08.09.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.japantimes.co.jp/news/2015/09/08/asia-pacific/social-issues-asia-pacific/woman-china-carrying-8-month-baby-faces-choice-kill-lose-husbands-job/#.V3FV5tSLR49

СОЦІАЛЬНІ ТА ГУМАНІТАРНІ НАСЛІДКИ УРБАНІЗАЦІЇ ЯК ЗАГРОЗИ БЕЗПЕЦІ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

SOCIAL AND HUMANITARIAN CONSEQUENCES OF URBANIZATION AS A THREAT TO THE URBAN AREA'S SECURITY

УДК 328.184 351 316.77
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.22.19

Сергієнко Л.В.
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування, Державний університет «Житомирська політехніка»

У статті досліджено соціально-гуманітарну сферу життєдіяльності сучасної особистості та плив процесів урбанізації на її безпеку. Сформовано соціальні наслідки урбанізації та їх характеристику. Досліджено проблему соціальної нерівності в Україні та можливості щодо її скорочення. З метою забезпечення безпеки урбанізованих територій запропоновано виділити такі наслідки процесу урбанізації: 1) доступ містян до об'єктів природного середовища та проблема обмеженого життєвого простору у місті; 2) соціальна нерівність та соціальна стратифікація; 3) інклюзія; 4) партисипація; 5) здоров'я міст: міський шум; якість повітря міських приміщень; поширення епідемій та гіподинамія. Соціальне та гуманітарне середовище урбанізованих територій, соціальні та гуманітарні потреби міських жителів, їх права та свободи у даній сфері, а також наслідки урбанізації і її впливу на трансформацію способу життя сучасних міських жителів є стратегічними напрямками державної політики гарантування безпеки на урбанізованих територіях, дослідженню концептуальних засад якої присвячено наступний розділ даної роботи. Визначення сучасних пріоритетів держави та запитів суспільства у розрізі ідентифікованих складових державної гуманітарної політики дозволяє оцінити рівень ефективності державного управління у даній сфері з позицій його відповідності сучасним запитам суспільства, в цілому, та окремої особистості, зокрема, як основних користувачів державно-управлінських продуктів. Слід відзначити, що періодичний перегляд та оцінка векторів гуманітарної політики на державному рівні загалом та на рівні конкретної територіальної одиниці як складової регіону та держави, уможливлює пошук та реалізацію превентивних заходів щодо недопущення та/або мінімізації загроз у гуманітарній сфері, ймовірних ризиків гуманітарної кризи з метою підвищення рівня ефективності державного управління в гуманітарній сфері та забезпечення гуманітарної безпеки як складової національної безпеки країни.

Ключові слова: *урбанізація, урбанізована*

The article examines the socio-humanitarian sphere of life of a modern individual and the influence of urbanization processes on its security. The social consequences of urbanization and their characteristics are formed. The problem of social inequality in Ukraine and the possibilities for its reduction have been studied. To ensure the safety of urban areas, it is proposed to highlight the following consequences of the urbanization process: 1) citizens' access to natural environment objects and the problem of limited living space in the city; 2) social inequality and social stratification; 3) inclusion; 4) participation; 5) urban health: urban noise; air quality of city premises; spread of epidemics and hypodynamia. The social and humanitarian environment of urbanized territories, the social and humanitarian needs of city dwellers, their rights, and freedoms in this area, as well as the consequences of urbanization and its impact on the transformation of the lifestyle of modern city dwellers are strategic directions of the state policy of guaranteeing security in urbanized territories, the study of conceptual foundations to which the next section of this work is devoted. Determining the state's modern priorities and society's demands in terms of the identified components of state humanitarian policy allows one to assess the level of effectiveness of state administration in this area from the standpoint of its compliance with modern demands of society and of an individual, in particular, as the main users of state administration products. It should be noted that the periodic review and assessment of humanitarian policy vectors at the state level in general and at the level of a specific territorial unit as a component of the region and the state enables the search and implementation of preventive measures to prevent and/or minimize threats in the humanitarian sphere, probable risks of a humanitarian crisis in order to increasing the level of efficiency of state administration in the humanitarian sphere and ensuring humanitarian security as a component of the country's national security.

Key words: *urbanization, urbanized territory, security, social inequality, state policy.*

Постановка проблеми. Рівень цивілізованості суспільства визначається цінністю та значущістю окремої людини як особистості, а це, в свою чергу, прослідковується у контексті визначення ступеня задоволеності прав людини та відповідністю цих прав загальносвітовим усталеним нормам. Соціально-гуманітарна сфера є однієї із складових життєдіяльності сучасної особистості та одного із найважливіших об'єктів державного управління розвинених країн. Рівень розвитку сучасних держав, в першу чергу, залежить від рівня розвитку людського капіталу суспільства, а також швидкості реакції відповідної групи соціуму на використання можливостей, що є продуктом постійних глобальних, регіональних, локальних змін. Світові тенденції підтверджують, що, на сьогодні, основою парадигми державного управління є людина. Це, в свою чергу, обумовлює перед урядами країн завдання щодо побудови та забезпечення сприятливого середовища, необхідного для розвитку та самореалізації громадян, захисту їх прав та свобод. Спрямованість державного управління на соціально-гуманітарний розвиток в цілому, а також на формування умов для роз-

криття людського потенціалу, забезпечення гідного рівня життя та реалізацію можливостей кожного члена суспільства, обумовлює необхідність розробки та впровадження державної політики у відповідних сферах соціально-гуманітарного розвитку. Особливої актуальності, питання гуманітарного розвитку, набуває у колишніх країнах Радянського Союзу, що не встигли сформувати та/або забезпечити існування реальної системи демократичних цінностей на належному рівні, де фундаментом є відповідальність, свобода, справедливість, рівність, солідарність та гідність. Зокрема, це стосується України, яка після Революції Гідності та підписання Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, перебуває у процесі активного відновлення свого європейського обличчя. З одного боку, в Україні відбувається процес змін, що полягає у формуванні та реалізації державної політики відповідно до загальноєвропейських вимог з метою забезпечення повноправного входження до кола європейських цивілізованих країн, з якими Україну об'єднують спільні цінності, європейська ідентичність, історія, географія та культура, а також з метою забезпечення безпеки та відстоювання демократичних інтересів в Україні, а з іншого боку, тенденції урбанізації в Україні обумовлюють ряд соціально-гуманітарних змін, що стосуються не лише міського населення, а і населення сільських регіонів та потребують уваги державно-управлінської спільноти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку території та дослідженням урбанізації розкриваються в наукових працях Комарова Д. Ю., Радіонова Л. О. [1]. Е.М.Лібанова [4] досліджувала проблеми нерівності в суспільстві та можливості її подолання. Проблематика глобалізаційних процесів та урбанізованих територій розкривається в працях Шкурова Є. В., Єніна М. Н., Коломієць Т. В. [8]. Серед закордонних вчених, які досліджували соціальні та гуманітарні наслідки урбанізації можна виокремити Дунаринту А., Докіу М. [11], Бредбері А. [9]. Враховуючи результати наукових досліджень згаданих вчених, в статті буде розширено науковий погляд на безпеки урбанізованих територій з позиції соціальних та гуманітарних вимірів.

Метою статті є визначення соціальних та гуманітарних наслідків урбанізації як загрози безпеці урбанізованих територій.

Виклад основного матеріалу. Основна мета соціально-гуманітарного розвитку держави – це удосконалення суспільства в цілому, та забезпечення розкриття потенціалу кожного із його членів шляхом здійснення відповідних державно-управлінських дій. Соціальний та людський капітали будь-якої країни є основою забезпечення її розвитку та національної безпеки. Міста є осередками скупчення соціального та гуманітарного капіталу. З метою забезпечення ідентифікації наслідків урбанізації соціально-гуманітарного характеру та обґрунтування їх впливу на безпеку урбанізованої території в цілому та безпеки життєдіяльності суспільства зокрема, доцільно здійснити дослідження сучасного стану соціально-гуманітарного розвитку України задля ідентифікації завдань як основи формування актуальної, вимогам часу та потребам суспільства, державної політики, у тому числі державної політики забезпечення безпеки урбанізованих територій.

Румунські дослідниці Анка Дунаринту (Anca Dunarintu) та Мадалина Докіу (M□d□lina Dociu) [11] вивчаючи питання соціального та економічного впливу урбанізації, серед соціальних наслідків урбанізації виділять наступні сфери та напрями, а саме: контакт із ринком праці; сім'я та міське суспільство; домашні відносини; рівень народжуваності; стан здоров'я та забруднення; доступ до освіти та навчання; бідність, відсутність можливостей і проблеми психологічної адаптації. Характеристика окреслених вище соціальних наслідків урбанізації подано у таблиці 1.

Соціальні наслідки урбанізації прослідковуються у особливостях життєдіяльності міського жителі та співіснування великої кількості жителів з їх різноманітними інтересами і потребами на обмеженій урбанізованій території, зокрема, окрім зазначених вище проблем, це стосується питань доступу містян до об'єктів природного середовища, проблем обмеженого життєвого простору у місці, соціальної нерівності та соціальної стратифікації, питань, пов'язаних з інклюзією, партисипацією та здоров'ям міст.

1. Доступ містян до об'єктів природного середовища та проблема обмеженого життєвого простору у місті. Урбанізація загалом та міський спосіб життя стали перешкодою щодо доступу до природного середовища та природних ландшафтів для більшої частини населення світу, тобто міської частки населення світу. Обмежений доступ містян до об'єктів природного середовища та проблема обмеженого життєвого простору у містах суперечить основним потребам людини щодо гарантування її взаємозв'язку із природним середовищем. «Адептом теорії біофілії, тобто вродженої установки людини щодо інших живих організмів та природи в цілому, виступає Чарльз А. Льюїс. Його книга «Зелена

Таблиця 1

Соціальні наслідки урбанізації та їх характеристика*

Соціальні наслідки	Характеристика
Контакт із ринком праці	Населення, яке живе в міських районах, пристосовується до ринку праці, спеціалізується на потребах існуючого бренду і, таким чином, формує та адаптує, а також має відповідні вигоди у вигляді доходів для покриття щоденних потреб
Сім'ї та міське суспільство	Часто спостерігається занепад концепції сім'ї через поширення менш традиційних форм і нових типів домогосподарств. Ця тенденція проявляється як наслідок різноманітності багатьох варіантів для індивідів, у яких індивіди організовуються в колективні одиниці
Домашні відносини	Збільшення рівня участі жінок у ринку праці; жінки стали особами, які приймають рішення; жінки повинні збалансувати професійні та сімейні обов'язки
Рівень народжуваності	Перехід із сільського соціального простору в міський простір породжує зміни в темпах природного приросту населення, явище проявляється у створенні менших сімей, тобто сімей з меншою кількістю членів, порівняно із сільською місцевістю [9]
Стан здоров'я та забруднення	Розвиток нових урбанізованих територій без дотримання необхідних заходів для розвитку стійких територій обумовлює негативний вплив як на навколишнє середовище, так і на загальний стан здоров'я людей, які часто страждають від цього. Таким чином, урбанізовані території зазвичай впливають на підвищення рівня забруднення цих територій, зокрема забруднення повітря та води
Доступ до освіти та навчання	Доступ населення сільської місцевості до міського простору забезпечує їм доступ до освіти, особистісного та інтелектуального розвитку, що надає нові риси та способи еволюції особистості
Бідність, відсутність можливостей і проблеми психологічної адаптації	Ця сукупність проблем обумовлена тією часткою населення, що мігрувало на урбанізовані території і не в змозі адаптуватися до стандартів міських територій, де еволюція, соціальний та економічний розвиток є справжніми рушіями існування. Таким чином, це породжує ланцюг негативних наслідків від девіантної поведінки до правопорушень або агресивних особистостей, що визначається міражем розвинених міських районів, які пропонують численні можливості, будучи справжніми центрами розвитку, прогресу та соціального добробуту-буття [10]

** складено на основі [11]*

природа / природа людини» [14] викриває механізми зв'язку людини з природою. Автор аналізує вплив зелених насаджень з психологічного, соціологічного та фізіологічного боку. Чарльз А. Льюїс вбачає необхідним введення «садівничої терапії» в якості методики протидії стресам та депресивним розладам в лікарнях, реабілітаційних центрах, виправних закладах та в спеціалізованих установах для літніх людей. Автор також пояснює еволюційну основу потягу людства до природи та рослинності» [1].

Особливості міського способу життя, пришвидшений міський ритм великих міст, міські шуми, міські теплові острови, забруднене повітря тощо обумовлюють негативний вплив як на психологічний стан містян, так і на їх фізичне здоров'я. У сукупності дані фактори сприяють порушенню природних біологічних ритмів, розвитку захворювань, скороченню тривалості життя міських жителів та загалом є загрозами для комфортного життя у місті. З розвитком урбанізаційних процесів, що обумовили розрив взаємозв'язку людини міста з природним середовищем, виникла потреба щодо пошуку відповідних рішень з подолання та/або мінімізації таких наслідків задля забезпечення безпеки життєдіяльності містян та безпеки урбанізованих територій зокрема. У даному контексті було сформовано ряд концепцій, що сприяли б забезпеченню комфорту, використання природних форм, збереження або ж створення природних ландшафтів у містах, а також врахування психологічних, фізіологічних потреб міських жителів, потреб щодо організації комфортного та безпечного життя і дозвілля.

2. Соціальна нерівність та соціальна стратифікація. Серед наслідків урбанізації у соціальному аспекті окреме місце доцільно виділити питанням соціальної нерівності та соціальної стратифікації. Соціальна нерівність як суспільне явище тісно пов'язана із нерівністю та значними дисбалансами у доходах жителів.

«Соціальна нерівність — це положення в суспільстві, коли окремі соціальні групи мають різний соціальний статус, належать до різних суспільних класів або соціальних кіл. До аспектів соціальної нерівності належить правова нерівність, обмеження свобод, майнова нерівність, нерівність щодо доступу до освіти, медичного обслуговування» [4].

Соціальну нерівність як соціальний феномен потрібно розглядати, по-перше, з позицій держави, де усе суспільство поділене на міське та сільське, та по-друге, з позицій міського насе-

лення держави, де теж існує та загострюється дана проблематика, особливо в умовах відсутності відповідних публічно-управлінських рішень або ж політик або їх неефективності, що, в свою чергу, потребує невідкладного публічно-управлінського впливу з метою гарантування безпеки урбанізованих територій.

Як стверджують вітчизняні науковці [8] «Сучасний світ нерівності формує соціальний розкол не тільки між індустріально розвиненими урбанізованими й аграрними територіями. Ці центри відриваються від решти світу, перевершують у розвитку власні національні економіки країн, що відносяться до категорії успішних. Це відкриває новий вимір нерівності, доповнюючи модель глобальної економіки з її поділом на «ядро», «периферію» й «напівпериферію», або «глобальний Північ» і «глобальний Південь»».

Найбільш поширеним показником для обрахування соціальної нерівності є Індекс Джині. «Індекс Джині вимірює ступінь, до якої розподіл доходів (або, в деяких випадках, споживчих витрат) між окремими особами або домогосподарствами в межах економіки відхиляється від ідеально рівного розподілу. Крива Лоренца відображає сукупні відсотки загального доходу, отриманого проти сукупної кількості одержувачів, починаючи з найбіднішої особи або домогосподарства. Індекс Джині вимірює площу між кривою Лоренца і гіпотетичною лінією абсолютної рівності, виражену у відсотках від максимальної площі під лінією. Таким чином, індекс Джині 0 представляє ідеальну рівність, тоді як індекс 100 передбачає ідеальну нерівність» [13].

За даними Світового банку за період 1992-2020 рр. щодо визначення масштабів соціальної нерівності, Україна знаходиться в когорті країн, де показники соціальної нерівності не високі, однак Індекс нерівності розраховано на основі даних Державного комітету статистики, і не враховано тіньового сектор економіки. Однак, соціальна нерівність обумовлює негативні наслідки для суспільства, у тому числі явища соціальної сегрегації та соціальної стратифікації.

«Під соціальною стратифікацією розуміється диференціація населення в ієрархічному ранзі, сутність та основа якої полягає в нерівномірності розподілу прав та привілеїв, відповідальності та обов'язків, наявності чи відсутності соціальних цінностей, влади та впливу серед членів того чи іншого соціуму» [2].

Відомий американський урбаніст Річард Флорида, який є автором теорії креативного класу та концепції розвитку креативних місто [6], ототожнює креативний клас з середнім класом і зауважує, що саме цей прошарок є рушієм розвитку міст, адже з одного боку міста є магнітами, що притягують талановитих, тобто тих, хто володіє високим потенціалом креативності (до них Річард Флорида відносить учених, митців, інженерів та ін.), що в свою чергу, стають магнітами для технологій, інвестицій, інновацій та сприяють подальшому економічному розвитку та розвитку людського капіталу.

Таким чином, соціальна нерівність та соціальна стратифікація в суспільстві в цілому та в міському суспільстві зокрема, як наслідки стрімких урбанізаційних процесів, без належного та ефективного державного управління тягнуть за собою достатньо руйнівні, глибокі наслідки, що проявлятимуться у нестабільності, укріпленні у суспільстві соціальної несправедливості, втраті ідентичності та гідності, ослабленні соціальних зв'язків, довіри до влади, політичних інститутів, розчарування в політичних процесах та руйнуванні суспільного договору. У сукупності, такі наслідки загрожують соціальній нестабільності, конфліктам, протестам, революціям, тобто є загрозами для безпеки урбанізованих територій, національної безпеки, територіальної цілісності та суверенітету.

3. Інклюзія. Інклюзія у сучасному розумінні пов'язана із можливістю різних груп населення забезпечити свої права та потреби у повноцінному доступі до освіти, ринку зайнятості, іншої інфраструктури, отримання медичних та адміністративних послуг, а також культурному розвитку, комфортному публічному просторі. Особлива увага в даному контексті приділяється особам з особливим потребами, дітям, людям поважного віку та іншим маломобільним групам населення.

Таблиця 2

Соціальна нерівність в Україні за період 1992-2020 рр. за Індексом Джині*

Рік	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Показник	29.71	28.93	_-	39.29	35.16	29.05	28.66	28.93	29.02	29.79	27.01	26.64
Рік	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Показник	25.32	24.82	24.55	24.74	24.55	24.03	25.46	25.00	26.05	26.07	26.62	25.63

**Побудовано на даних [13]*

У міському просторі, особливо це стосується великих міст та тих урбанізованих територій, що стрімко збільшуються, питання інклюзії стосуються не лише окреслених вище груп населення, а загалом жителів міст. По-перше, вітчизняні міста формувалися та розвивалися у інших умовах та у відповідь на інші суспільні запити, і ураховуючи це, на сьогодні, існує значна кількість проблем, пов'язаних із доступом містян до об'єктів інфраструктури та можливостями забезпечення своїх потреб. По-друге, система державного управління не в повній мірі забезпечувала публічно-управлінськими рішеннями суспільні запити щодо зміни умов життя містян та зростання міст, зважаючи з одного боку на дефіцитність державного бюджету та обмежені можливості фінансового забезпечення реалізації реформ, та з іншого боку, враховуючи радянську спадщину України, а також постійну політичну і інституційну кризи. Побудова інклюзивним міських просторів є важливим напрямом державної політики забезпечення безпеки урбанізованих територій та безпеки життєдіяльності сучасного міського жителя.

«Світова цивілізація має носити коаліційний характер, аби зберігати самобутність культур і спільнот. Відповідно, сучасне глобалізоване місто стає перед потребою в універсальній інклюзії: велике місто має бути толерантним і мультикультурним» [8] .

Вітчизняна вчена [7] звертає увагу на необхідність утворення урядових кластерів та виокремлює дві світових тенденції щодо їх організації: «1) виокремлення урядового кластеру в структурі «старої» столиці, зазвичай через винесення урядових будівель за межі історичного центру, іноді – на околицю; за такого проектування на околиці, в межах агломерації центр управлінської активності аж ніяк не стає другорядним, відстороненим від прийняття рішень; 2) перенесення столиці в новозбудовану адміністративну одиницю. Ознакою міста, особливо – столиць, від давніх часів є можливість містян збиратися разом (майдан, ринкова площа тощо)».

Урбанізація обумовлює негативні соціальні наслідки щодо забезпечення доступу до об'єктів інфраструктури, соціальних та адміністративних послуг, забезпечення комфорту життєдіяльності міських жителів. Спеціалістами Всесвітнього економічного форуму складено індекс соціальної мобільності, який відображає рівень розвитку людського капіталу країни, та базується на показниках рівня здоров'я, освіти, доступу до технологій, можливостей працевлаштування, умов праці й справедливої зарплати, соціального захисту та інклюзивності.

У аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень [5], що присвячено питанням інклюзії та адаптації найкращого світового досвіду констатується, що здебільшого політика забезпечення та розвитку інклюзії в Європі та світі зосереджено на таких сферах суспільного життя як транспорт, інформаційні комунікації, міська інфраструктура, освіта; ринок праці та зайнятість.

З метою забезпечення та розвитку комфортного міського простору як однієї із складових забезпечення безпеки життєдіяльності міських жителів та безпеки урбанізованої території в цілому, перед системою публічного управління та адміністрування постають завдання щодо дотримання принципу інклюзії у наступних середовищах: 1) фізичне, що полягатиме у доступу усіх суспільних груп населення до об'єктів інфраструктури, у тому числі транспорту, комфортного публічного простору тощо; 2) економічне, що полягає у доступі міських жителів до ринку праці, можливості їх працевлаштування, рівень гідної заробітної плати, можливості для підприємництва та ін.; 3) соціальне середовище, що полягає у доступі суспільних груп до медичних послуг, отримання освіти, забезпечення інших соціальних потреб; 4) громадянське, що полягає у можливості безперешкодної та прозорої комунікації міських жителів із владою, участі в процесах прийняття публічно-управлінських рішень та процесах формування і реалізації публічної політики, а також доступу до адміністративних послуг та активної участі у суспільному і політичному житті.

4. Партисипація. В умовах динамічних змін соціально-економічного середовища, що обумовлюють підвищення стандартів якості життя суспільства, а також зважаючи на потребу забезпечення прав і свобод людини, необхідність врахування потреб та інтересів суспільства, перед системою публічного управління постають завдання щодо пошуку шляхів модернізації традиційних державно-управлінських моделей, зокрема і в частині забезпечення участі громадян, особливо жителів міст у прийнятті публічно-управлінських рішень, процесах формування та реалізації державної політики у відповідній сфері. Залучення громадян до системи публічного управління є однією із форм прояву демократії як системи уособлення влади народу та інструментом розвитку громадянського суспільства. Партисипація – це процес участі громадян у прийнятті суспільно значущих державно-управлінських рішень. Необхідність посилення та розвитку молодіжної партисипації, обумовлюється насамперед рівнем роз-

витку вітчизняної системи публічного управління, що, на сьогодні, перебуває у процесі імплементації кращих практик європейського врядування і, в свою чергу, потребує підвищення рівня суспільної ініціативності та відповідальності. З іншого боку, розвиток партисипації, і як наслідок становлення громадянського суспільства, є процесом довгостроковим. Нове покоління молоді є основною мішенню щодо розвитку партисипації в Україні, особливо зважаючи на її пострадянське минуле, тому фокусування саме на даному виді партисипації є актуальною проблемою, що також обумовлюється необхідністю підвищення якості та ефективності вітчизняного публічного управління. У той же час, урбанізаційні тенденції, що обумовлюють розширення міст зокрема у кількісному вимірнику чинять негативний влив на залучення громадян до процесів формування та реалізації державної політики та ухвалення державно-управлінських рішень. Така ситуація обумовлює ряд ризиків та загроз, пов'язаних із по-перше, соціальним виключенням жителів міст, по-друге, із зміщенням державно-управлінського фокусу з реальних проблем міст та потреб жителів цих міст, що, в свою чергу, знижує якість державної політики, підвищує соціальну напругу у місті та становить загрози для безпеки урбанізованих територій.

Дослідження, проведене представниками Лондонської школи економіки та політичних наук [12], що стосується аналізу наукових публікацій, включених до наукометричних баз Scopus та WoS та об'єктом яких є вивчення питань міського управління, дозволило науковцям сформувати топ-20 викликів міського управління, серед яких на першій сходинці проблематика участі громадян (індивідуальних громадян) у прийнятті рішень. Як стверджують дослідники [12] «Найбільш вивченою проблемою міського управління, безумовно, є участь громадян. Вона безпосередньо розглядається більш ніж в третині публікацій, що входять в аналіз. Інші категорії, тісно пов'язані з цією темою, які також отримують велику кількість згадок, включають залучення організацій громадянського суспільства до прийняття рішень та відсутність політичної взаємодії органів місцевого самоврядування з електоратом. Разом узяті питання, пов'язані з участю, демократією та залученням, присутні майже у двох третинах статей, включених до нашого аналізу». Вважаємо, що аналіз наукових досліджень свідчить швидше про те, що проблематика міського управління та участі громадян у ньому та активізація публікаційної активності на дану тематику є актуальною та важливою практичною проблемою, адже, на сьогодні, урбанізовані території – це здебільшого території розвинутих країн світу, де фокус публічного управління сконцентровано саме на соціальній складовій, людині та на її потребах, правах, необхідності їх забезпечення та дотримання, а в міських умовах, особливо у великих містах, залучення громадян до управління є складним.

У процесі формування та реалізації державної політики забезпечення безпеки урбанізованих територій, важливим елементом є вектор розвитку молодіжної партисипації, що має виключне значення в контексті демократичних перетворень та переходу до усвідомленого, суспільно значущого, прозорого та зрозумілого для громадськості, процесу формування та реалізації державної політики. Високий рівень молодіжної партисипації дозволяє досягнути ряду цілей: - по-перше, долучення молоді до безпосереднього процесу ухвалення публічно-управлінських рішень, що дозволить, насамперед, забезпечити їх якість шляхом фокусування органів влади на важливих та реальних проблемах, що хвилюють молодь та, у довгостроковому періоді, сприятиме поступовому розвитку абсолютної партисипації; - по-друге, забезпечити підвищення громадянської активності, розвиток суспільства та у перспективі виховати нове покоління, що відповідатиме ознакам громадянського суспільства; - по-третє, сформувати систему публічного управління, що відповідає сучасним цивілізаційним умовах, де суспільство в цілому та окремий громадянин є суб'єктом творення державної політики.

Розвиток партисипації в сучасних умовах є невід'ємним елементом розвитку суспільства, зміни його якості життя, особливо в сучасних умовах, коли суспільство надає перевагу міському способу життя, забезпечення інклюзивності публічного управління, підвищення ефективності та результативності публічної політики як сукупності дій і заходів щодо вирішення суспільно-важливих проблем, визначених, насамперед, жителями міст.

5. Здоров'я міст: міський шум; якість повітря міських приміщень; поширення епідемій та гіподинамія. Здоров'я міст як особлива загроза для безпеки урбанізованого середовища, є також важливим елементом забезпечення безпеки життєдіяльності окремого міського жителя. Зважаючи на наслідки урбанізації та похідні від них соціальні зміни, міські жителі, особливо у великих містах, є більш вразливими до наслідків зміни клімату через залежність від енергетики, викопного палива для транспорту, опалення тощо. «Близько 40% приросту міст

припадає на нетрі, в яких відсутня безпечна вода і санітарія, а 91% людей в міських районах дихають забрудненим повітрям. Коли справа доходить до здорового харчування, урбанізація збільшує відстань від ферми до виделки, стимулюючи попит на нездорові, оброблені продукти. На міста припадає понад дві третини світової енергії і виділяють 60% парникових газів, а в місті температура може бути на 3-5 єС вище, ніж у навколишніх сільських районах через їх великі простори бетону та обмежені відкриті зелені насадження» [15]. Слід також зазначити про такі негативні наслідки міського способу життя, що загрожують здоров'ю містян як споживання води та спосіб харчування. «При централізованому водопостачанні тільки 5 % отриманої води використовується споживачами для пиття, тоді як понад 80 % витрачається на задоволення гігієнічних потреб. За підрахунками американських вчених запасів прісної води вистачить до 2050 р. Потім будуть вичерпані підземні води і наступить «водний голод». Запаси води у Європі є чи не найменшими у світ, а рівень споживання дуже високий, тому їх виснаження очікується раніше, ніж на інших континентах» [3].

У сукупності, перелічені вище наслідки урбанізації та їх негативний вплив на здоров'я міст підсилюють загрози поширення епідемій у містах та збільшують їх негативний вплив на здоров'я міського жителя. Несприятливе екологічне середовище у місті, відсутність активного способу життя містян через доступ до благ цивілізації, а також брак місць для прогулянок або ж природного середовища, споживання продуктів швидкого приготування тощо сприяють зниженню рівня імунітету міських жителів та їх можливості протистояти різним захворюванням.

За даними Всесвітньої організації здоров'я [15], «Більшість топ-10 причин смерті у світі тісно пов'язані зі швидкою та незапланованою урбанізацією, а також поганим міським дизайном та плануванням. Міста стикаються з потрійним тягарем для здоров'я інфекційних захворювань, таких як ВІЛ/СНІД, туберкульоз, пневмонія, діарея; неінфекційні захворювання, такі як хвороби серця, інсульт, астма, рак, діабет і депресія; а також насильство та травми, включаючи дорожньо-транспортний травматизм».

Висновки і пропозиції. Таким чином, у процесі вивчення питання соціальних та гуманітарних наслідків урбанізації як основи для формування проблеми державної політики забезпечення безпеки урбанізованих територій, було ідентифіковано наслідки урбанізації соціального та гуманітарного характерів. До соціальних наслідків урбанізації віднесено доступ містян до об'єктів природного середовища та проблема обмеженого життєвого простору у місті; проблеми соціальної нерівності та соціальної стратифікації; проблеми інклюзії та партисипації у містах та на урбанізованих територіях, а також проблему здоров'я міст, що включає наслідки як екологічного характеру, так і наслідки соціального характеру, а також міські проблеми такі як міський шум, якість повітря міських приміщень, проблеми поширення епідемій та гіподинамія. Обґрунтовано, що визначені наслідки урбанізації соціального характеру є загрозами як для безпеки життєдіяльності міських жителів, так і для безпеки урбанізованих територій. У даному взаємозв'язку також ідентифіковано наслідки урбанізації гуманітарного характеру, які полягають у трансформації складових гуманітарної політики держави, а саме: мовної, освітньої, науково-технічної та інноваційної політики, культурної політики, політики у сфері духовного розвитку, релігій та державно-конфесійних відносин, етнонаціональної та інформаційної політика, політики у сферах охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, а також молодіжної політики. Встановлено, що урахування та постійний моніторинг впливу урбанізації, урбанізаційних процесів та процесів, обумовлених урбанізацією на соціальне та гуманітарне середовище функціонування міст та урбанізованих територій загалом, а також середовище життєдіяльності їх жителів у процесі формування та реалізації соціальної та гуманітарної політики держави є важливим елементом гарантування безпеки урбанізованих територій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Комарова Д. Ю., Радіонова Л. О. Озеленення міст як імператив сучасного розвитку територій // Перспективи розвитку територій: теорія і практика: матеріали V міжнародної науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених, Харків, 18–19 листопада 2021 р. / Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, Рада молодих вчених при МОН України, Slovak technical university in Bratislava, Częstochowa university of technology, Одеський національний економічний університет [та ін.] – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2021. – 573 с. – с. 311-314

2. Константінова В.М. Урбанізація: південноукраїнський вимір (1861 – 1904 роки). — Запоріжжя: АА Тандем, 2010. — 596 с.

3. Мельниченко А. П., Захарко Я. М. Урбанізація та її екологічні наслідки // Сталий розвиток: захист навколишнього середовища. Енергоощадність. Збалансоване природокористування. VII Міжнародний молодіжний конгрес, 10-11 лютого 2022, Україна, Львів : Збірник матеріалів — Київ : Ярочéнко Я. В., 2022. — 271 с. – С.183

4. Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу / За ред. Е.М.Лібанової. — К.: Інститут демо-

графії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2012. — 404 с

5. Створення безбар'єрного середовища та соціальна інклюзія: світовий досвід для України : аналіт. доп. / [Зубченко С. О., Каплан Ю. Б., Тищенко Ю. А.]. – Київ : НІСД, 2020. – 24с.

6. Флорида, Р. Homo creativus. Як новий клас завойовує світ. Пер. з англ. Київ, 2018

7. Хома Н. (2016). Політична урбаністика: концептуалізація предметного поля. Studia Politologica Ucraino-Polona, Вип. 6, С. 250–257.

8. Шкуров, Є. В., Єнін, М. Н., Коломієць, Т. В., & Лаундра, К. (2021). Глобалізаційні процеси в сучасному місті. Вісник НТУУ" КПІ" Політологія. Соціологія. Право, (3 (51)), 19-30.

9. Bradbury, A., (2009). Understanding the evolution of community severance and its consequences on mobility and social cohesion, European Transport Conference

10. Gilbert, O.L. The ecology of urban habitat, Chapman and Hall, London.

11. M. Dociu, A. Dunarintu. The Socio-Economic Impact of Urbanization // International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences Volume 2, Special Issue 1 (2012), pp. 47-52

12. Nuno F. da Cruz, Philipp Rode & Michael McQuarrie (2019) New urban governance: A review of current themes and future priorities, Journal of Urban Affairs, 41:1, 1-19, DOI: 10.1080/07352166.2018.1499416

13. Poverty and Inequality Platform [Електронний ресурс] // World bank. – 2022. – Режим доступу до ресурсу: https://pip.worldbank.org/home.

14. Scientific reports: Neighborhood greenspace and health in a large urban center, вебсайт, URL: https://www.nature.com/articles/srep11610 (дата звернення 10.07.2021 р.)

15. Urban health [Електронний ресурс] // World health organization. – 2022. – Режим доступу до ресурсу: https://www.who.int/health-topics/urban-health/#tab=tab_2.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ КОНКУРЕНЦІЇ ТА КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ

ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE: THEORETICAL ISSUES OF COMPETITION AND COMPETITIVENESS

УДК 253:351.86:323
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.22.20

Маргасова В.Г.
д.е.н., професор,
професор кафедри економіки, обліку та оподаткування
Національний університет «Чернігівська політехніка»
Руденко О.М.
д.держ.упр., професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»
Вітер Д.В.
д. філос. н., с.н.с.,
головний науковий співробітник
Центр воєнно-наукових досліджень,
Національний університет оборони України
імені Івана Черняховського

У статті систематизовано та концептуалізовано основні напрями вирішення проблем забезпечення економічної безпеки держави у межах теорії конкуренції та конкурентоспроможності. Ці питання розглянуто у межах концептуальних положень про те, що економічна безпека являє собою стан захищеності важливих інтересів суб'єкта економічної діяльності від зовнішніх та внутрішніх загроз, пов'язаних з негативним впливом комплексу факторів, що передбачає здатність держави протистояти такому впливу, а економічна небезпека, у свою чергу, є станом економічних відносин, що характеризується наявністю сукупності факторів, здатних за певних умов створити загрозу стану захищеності інтересів суб'єкта економічної діяльності. Акцентовано увагу на тому, що сучасні підходи розвиваються в рамках двох основних тенденцій до теоретичного осмислення вища конкуренції та конкурентної боротьби: просторова організація виробництва і відтворення з точки зору їх визначального впливу на конкуренцію; просторово-функціональні, інституційні та інноваційні механізми забезпечення конкурентоздатності підприємства, підвищення можливостей суб'єктів економічної діяльності щодо ведення конкурентної боротьби.

Ключові слова: *економічна безпека, економічна політика, конкурентоспроможність, конкуренція, публічне адміністрування.*

The article systematizes and conceptualizes the main areas of solving the problems of ensuring the economic security of the state within the framework of the theory of competition and competitiveness. These issues are considered within the framework of the conceptual provisions that economic security is a state of protection of the important interests of the subject of economic activity from external and internal threats associated with the negative impact of a complex of factors, which implies the ability of the state to resist such influence, and economic danger , in turn, is a state of economic relations characterized by the presence of a set of factors capable under certain conditions of creating a threat to the state of protection of the interests of the subject of economic activity. Attention is focused on the fact that modern approaches develop within the framework of two main trends to the theoretical understanding of higher competition and competitive struggle: spatial organization of production and reproduction from the point of view of their determining influence on competition; spatial-functional, institutional and innovative mechanisms for ensuring the competitiveness of the enterprise, increasing the capabilities of subjects of economic activity to conduct a competitive struggle.

Key words: *economic security, economic policy, competitiveness, competition, public administration.*

Постановка проблеми. За найбільш узагальненим класичним розумінням конкуренція – це суперництво між учасниками економічних відносин. Традиція економічної теорії, макро- і мікроекономіки намагається обґрунтувати положення про те, що конкуренція є об'єктивною закономірністю розвитку ринкової економіки й безпосередньо характеризує конкретний тип економічних відносин як ринковий. Орієнтуючись на дослідження джерел виникнення та виявлення конкуренції, економічна теорія зосереджує головну увагу на конкурентних перевагах, які забезпечують та уможливлюють суперництво різних суб'єктів економічної діяльності. У цьому контексті розвивається теорія конкуренції, яка звертається до вирішення таких проблем [22; 28]: стратегія конкурентної боротьби (розробка стратегій випередження конкурентів); динаміка розвитку конкурентної боротьби як процесу (поза межами ситуативності); виявлення конкурентних переваг суб'єктів економічної діяльності (у тому числі на рівні країн); стратегія захоплення ринків у процесі конкурентної боротьби (у тому числі майбутніх ринків); дослідження факторів конкурентоспроможності суб'єктів економічної діяльності; дослідження явища глобальної конкуренції та участі в ній суб'єктів економічної діяльності; виявлення взаємозв'язку внутрішньої та зовнішньої конкуренції (конкуренції між суб'єктами економічної діяльності та конкуренції на самому підприємстві, в організації тощо).

Історично ці напрямки розвивались більшою мірою стохастично, не отримуючи системного теоретичного вираження, виокремлюючись у спеціальний предмет економічної науки лише у XX ст. Але основні ідеї, що лягли в основу сучасних теорій та підходів до дослідження явища конкурентної боротьбі та його зв'язку з технічними інноваціями, інноваційним розвитком взагалі, були вироблені ще в рамках класичної та неокласичної економічної теорії, що потребує звернення уваги на результати наукового осмислення вказаних процесів у сучасному аспекті, пов'язаному із забезпеченням економічної безпеки держави.

Аналіз досліджень і публікацій. Більшість досліджень приймає положення про те, що економічна безпека являє собою стан захищеності важливих інтересів суб'єкта економічної діяльності від зовнішніх та внутрішніх загроз,

пов'язаних з негативним впливом комплексу факторів, що передбачає здатність держави протистояти такому впливу, а економічна небезпека, у свою чергу, є станом економічних відносин, що характеризується наявністю сукупності факторів, здатних за певних умов створити загрозу стану захищеності інтересів суб'єкта економічної діяльності [13; 23; 24; 26; 27]. За такого підходу загрозу стану захищеності суб'єкта економічної діяльності (економічна загроза) розглядають як стан національної, регіональної та світової економіки (економічних відносин), який характеризується наявністю реальної можливості виникнення економічної, фінансової, ресурсної, технологічної тощо кризи, а також високим ступенем застосування іншими суб'єктами економічної діяльності методів недобросовісної конкурентної боротьби [14; 15; 18; 20]. Акцент на важливості конкуренції та конкурентоспроможності є, безумовно, справедливим, але одним з важливих теоретичних питань залишається концептуальне осмислення та обґрунтування конкуренції та конкурентоспроможності як визначника забезпечення економічної безпеки держави.

Метою статті є узагальнення та конкретизація теоретичного дискурсу з проблем осмислення конкуренції та конкурентоспроможності у контексті забезпечення економічної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Неокласична школа звертається до ідей досконалої конкуренції, також приймаючи точку зору щодо конкуренції як рушійної сили економічного зростання. Аналіз змін цін при досконалій конкуренції призводить до висновку, який зробив А. Маршалл у межах концепції рівноважної ціни [2]: рівноважна ціна є результатом конкурентної боротьби суб'єктів ринку, загальним результатом чого виявляється оптимальний розподіл праці та досягається ефективність економіки. На основі цього у межах маржиналізму (перш за все, завдяки А. Маршаллу) робився зсув у бік від досконалої конкуренції, залишаючись у межах часткового аналізу певних секторів, роблячи особливий акцент на довгострокове пристосування галузей, що зростають, до умов вільної конкуренції, залишаючись у рамках прийнятого підходу до розгляду конкуренції як вагомого фактору, що негативно впливає на розподіл ресурсів, що переважає над впливом самого ринкового простору. Виходом з цієї ситуації стала концепція граничної продуктивності, яка набула статусу теорії у працях Дж. Кларка [1; 16], який застосував її до досконалої конкуренції та абсолютній мобільності факторів виробництва на основі положення про те, що стаціонарний стан при досконалій конкуренції являє собою лише параметри довгострокової рівноваги, яких постійно прагнуть фактичні показники. Ця теорія фактично орієнтувалась на мікроекономіку, внаслідок чого відбувалось ігнорування питання технічних інновацій, яке не вирішувалось у рамках економічного аналізу.

Теорія "творчого руйнування" Й. Шумпетера визначає підхід до розуміння конкуренції в аспекті наявності у виробника нових товарів, технології, типу організації [11]. Ефективна структура ринку (не монопольного) залежить від орієнтації виробників на науково-технічний прогрес, від того, наскільки виробник, який здійснює інновації, володіє великими можливостями отримати прибуток шляхом виробництва і реалізації нової і більш дешевої продукції. Важливим моментом теорії Й. Шумпетера виявляється положення про те, що виробник, який пропонує інновації, виявляється єдиним учасником ринку (фактично є монополістом), а його роль визначається запропонованою ним новою продукцією, що забезпечує отримання над-прибутку. Висновком з цієї теорії є ствердження про те, що нові товари або способи виробництва, що вимагають менших витрат, виникають під тиском конкуренції.

У межах функціонального підходу та теорії Й. Шумпетера [10] науково-технічний прогрес розглядається водночас і як результат реалізованої здатності конкурентного ринку ініціювати такий прогрес, і як ознака, яка вирізняє сам конкурентний ринок. Це передбачає дослідження конкурентної боротьби, явища конкуренції як визначний фактор економічного розвитку, тобто орієнтує теоретико-аналітичну рефлексію на дослідження ролі конкуренції та конкурентної боротьби в економічному розвитку. При цьому увага до інновацій та їх значенні для конкуренції виявляється однією з головних, оскільки виявляє сутність інновацій (нововведень, нових технологій, нових комбінацій ресурсів тощо) як інструменту конкурентної боротьби. Й. Шумпетер запропонував відійти від ідей вільної або досконалої конкуренції, поширених у класичній політичній економії та економічній теорії, звернувши увагу на те, що будь-яка інновація формує стійкі тенденції до монополістичної конкуренції, що для системи капіталістичних відносин є одним з визначальних факторів розвитку економіки, однією з класифікаційних ознак, що виявляє позитивні риси капіталістичної економіки. Ця позитивність виявляється у можливості отримання монополістом у сфері інновацій, як результату науково-технічного прогресу, монопольного прибутку, який формує основу стійкого положення монополіста на ринку,

перш за все фінансової стійкості. Для інших суб'єктів економічних відносин досяжність нових способів виробництва або коштів для фінансування технічного розвитку стає складною, обмеженою. Виникає питання ефективності ринку в умовах капіталістичного способу виробництва, що приймає в якості пріоритету тенденцію до науково-технічного прогресу з метою максимізації та монополізації прибутку, оскільки ринок досконалої конкуренції, який є об'єктом аналізу класичної економічної теорії, підпадає істотному впливу з боку економічної кон'юнктури, що вказує на його не-ефективність та складність виявлення закономірностей розвитку економіки за подібних умов. Тому для Й. Шумпетера інновації стають основою розширеного розуміння конкурентної боротьби та конкуренції як закономірностей ринкової економіки, що виправдовують процес монопольного розвитку, монополізації, характерної для капіталістичної системи економічних відносин. Для цієї апологетики Й. Шумпетер здійснив спробу обґрунтування інновацій в економічному розвитку [11], поділивши інновації на інновації процесу та продукту. Якщо перші інновації знижають витрати та супроводжуються змінами структури продукції, що виробляється, то другі вказують на те, що нові продукти потребують розробки нового устаткування. Виникає проблема індексації нової якості, що виникає внаслідок вироблення нового продукту, а також низька здатність відображення впливу інновацій на зміни виробничої функції з урахуванням темпів та характеру інновацій у часі.

Після Й. Шумпетера увагу на вплив технологічних інновацій на відносні частки факторів у сукупному продукті звернув Хікс [12]. Втім, макроекономічна теорія розподілу також не спромоглась визначити теоретичні основи відносних часток факторів у сукупному продукті в умовах технічного прогресу. Фактично, основною проблемою для класичної та неокласичної економічної теорії виявилась дія ринкового механізму, на якому ґрунтується система капіталістичної економіки, в якій довгострокова рівновага довершеної конкуренції створює оптимальній розподіл ресурсів й водночас кожний оптимальній розподіл ресурсів являє собою довгострокову рівновагу довершеної конкуренції. У такому випадку навіть згідно принципу Парето очевидно, що ефективний розподіл ресурсів потребує довершеної конкуренції, коли питання максимізації прибутку та оптимального використання ресурсів висувається у площину управлінських рішень, отримуючи зв'язок з питанням державного регулювання економіки.

Сучасні дослідження проблем теорії конкуренції [4-7; 19; 21] орієнтуються на визначення шляхів і засобів адаптації та імплементації теоретичних висновків у конкретну практику суб'єктів економічної діяльності. Основним питанням сучасної економічної теорії залишається поведінка підприємств на ринку під впливом конкуренції з урахуванням факторів виробництва в аспекті їх просторового розміщення. Відповідно питання виникнення та поширення інновацій пов'язується з такою особливістю самих нововведень, як їх втіленість у нових створених капітальних благах при одночасному припущенні про те, що підприємства рухаються вздовж виробничої функції, зсуваючи її. При цьому, при незмінності виробничої функції вона дійсно може бути емпірично інтерпретованою та верифікованою. Тут висувається гіпотеза про те, що максимізація прибутку внаслідок застосування інновацій в якості провідного фактору конкурентної боротьби може адекватно описувати поведінку суб'єкта економічної діяльності на ринку, оскільки в якості основного приймається положення про те, що максимізація прибутку безпосередньо визначає здатність перемоги у конкурентній боротьбі. При цьому ставиться під сумнів можливість довершеної конкуренції у випадку зростання продуктивності факторів разом з обсягами виробництва.

У межах структурного підходу Е. Чемберліна [9] конкуренція розглядається як динамічний процес, що має забезпечити синтез конкуренції та монополії, яка бракує функціональному підходу Й. Шумпетера. В результаті у межах структурного підходу формується теорія монополістичної конкуренції, в якій ідеалізується синтетичний характер диференційованого продукту, який містить у собі і конкуренцію, і монополію. Е. Чемберлін наполягає на тому, що вироблення диференційованого продукту спрямоване на формування специфічного ринку, оскільки кожен продавець виявляється локальним монополістом. Диференційований продукт, що виробляється локальним монополістом, на подібному специфічному ринку регулює ціну, а реальна ціна формується лише в результаті впливу обох факторів, знаходячись в усередненому положенні, тобто не віддаючи пріоритету жодному з факторів. Відтак, коли йдеться про чисту конкурентну ціну у межах структурного підходу виникає необхідність акценту на її штучний характер, що свідчить про відсутність закономірності, яка б відображала загальну тенденцію до встановлення чистої конкурентної ціни. Оскільки теорія диференціації продукту Е. Чемберліна робить акцент на значенні стратегії конкурентних

переваг для успішного розвитку підприємства у конкурентному середовищі, конкуренція на ринку фактично є конкуренцією монополістів.

У контексті структурного підходу теорія недосконалої конкуренції [8] намагається додати до фактору цінової конкуренції "ринкові" фактори, які набувають характеру інструментів конкурентної боротьби. Серед таких факторів визначаються репутація підприємства, рівень якості продукції, маркетингові механізми просування товару на ринку (реклама), стан розвитку сервісу продуктів, умови кредитування. Але ключовою ознакою досконалої конкуренції визнається здатність суб'єкта економічної діяльності впливати на цінову ситуацію на ринку, впливати на рівень цін. Якщо такої можливості у підприємства немає, то ринок визнається ринком досконалої конкуренції. В іншому випадку, коли можливість впливу на рівень цін у підприємства є, ринок виявляється ринком недосконалої конкуренції. Загальним теоретичним висновком структурного підходу і теорій, що розвиваються в межах структурного підходу, є намагання обґрунтувати необхідність дослідження об'єктивованих умов ринкової економіки за рахунок зниження уваги до боротьби суб'єктів економічної діяльності на ринку.

Теорія порівняльних переваг (теорія факторних пропорцій) Е. Хекшера і Б. Оліна [20; 26] відмовляється від принципу порівняльних витрат, застосованого А. Смітом і Д. Рікардо, ставлячи міжнародну торгівлю у залежність як від пропозиції, так і від попиту, ураховуючи відносність їх рівноваги в умовах ринку. Відтак, більш доцільним виявляється дослідження взаємозв'язку часток, яку мають різні фактори у ресурсному потенціалі країн, та пропорціями їх використання у виробництві [20]. Висновком з цього положення стає упевненість у тому, що вільна торгівля може призвести до повного відносного і абсолютного вирівнювання у факторах виробництва, а отже вона є співвідноситься з вільним переливом капіталу.

Близькою до ідей структурного підходу є теорія конкурентних переваг М. Портера [5], яка залишається найбільш поширеною та актуальною щодо формування теоретико-методологічної основи дослідження конкуренції на макро-, мезо- та мікрорівні. Теорія конкурентних переваг М. Портера розвивається в контексті проблем конкурентної стратегії та міжнародної конкурентоспроможності у напрямі визначення впливу конкуренції на світову економіку у зв'язку з процесами глобалізації та зростання суперництва (не тільки економічного) між провідними країнами світу. М. Портер намагається актуалізувати питання змін конкурентної боротьби під впливом посилення конкуренції країн, що розвиваються, країн с транзитивним типом економіки та країн, економіки яких відносяться до постіндустріального типу. Історичні зміни у світовій економіці, пов'язані з відмовою більшості країн колишнього соціалістичного табору від методів державного регулювання економічних відносин, яке суттєво стримувало конкуренцію, позитивна динаміка розвитку економік деяких країн третього світу внаслідок глобалізації, призвели до стрімкого зростання конкурентних переваг у багатьох з цих країн, економіки яких активно розвивають наукоємні та високотехнологічні галузі виробництва, що надає цим економікам потужні конкурентні переваги. Водночас цей процес безумовно викликає й значне посилення конкурентної боротьби, яка підтримується процесами концентрації виробництва і капіталу, вивозу капіталу, збільшення капіталовкладень до країни, які мають необхідні економічні та політичні передумови нарощування темпів економічного зростання. Ці процеси відбуваються в межах боротьби таких основних тенденцій економічного розвитку, як прискорення зростання виробництва і назрівання кризових явищ в економіці, що значно посилює нерівномірність розвитку не тільки різних країн, але й суб'єктів економічної діяльності. З одного боку, створюється можливість контролю з боку крупних економічних акторів (перш за все, монополістичних об'єднань) технічного прогресу, що має наслідком контрольовану затримку розвитку старих галузей промисловості, в результаті чого нові галузі отримують можливість стрімкого просування вперед за допомогою збільшення наукоємності та інноваційного розвитку виробництва, нового обладнання і техніки. Зосередженість таких виробництв країнах, що належали до країн, які розвиваються, прискорює технічний прогрес та змінює орієнтацію економіки, збільшує темпи індустріального розвитку та створює можливість за сприятливих умов (сукупності політичних, соціально-економічних та інших факторів зовнішнього та внутрішнього середовища) випереди у розвитку країни-суперниці, змінити співвідношення сил між країнами та посісти провідне місце у конкурентній боротьбі. Але з іншого боку, це призводить до застосування у конкурентній боротьбі нечесних методів (наприклад, відхід від принципів вільної конкуренції, на яких базувався "класичний капіталізм"), які використовуються монополістичними об'єднаннями для зменшення конкуренції з боку інших суб'єктів економічної діяльності шляхом руйнування дрібних і

середніх підприємств. Фактично теорія конкуренції М. Портера звертається до дослідження структури і способів розвитку економіки країн, а також суб'єктів економічної діяльності (компаній), за допомогою яких досягаються конкурентні переваги. Практичним результатом теорії М. Портера стала методологія прогнозування діяльності компанії на основі аналізу конкуренції в конкретному середовищі.

Іншим здобутком теорії М. Портера стала стратегічна теорія конкуренції та конкурентних переваг, що базується на теорії галузевих ринків, та обґрунтовує підхід, за яким аналіз структури галузі визначає вибір суб'єктом економічної діяльності основної моделі стратегічної поведінки на ринку, зорієнтованої на отримання конкурентних переваг (теорія галузевої орієнтації). Для М. Портера очевидно, що конкуренція є динамічним явищем (на відміну від класичних теорій і концепцій конкуренції, які майже до першої половини XX ст. розглядали її в аспекті статичності), адже діяльність підприємств на ринку відбувається не замкнено, а у постійній взаємодії з іншими підприємствами – конкурентами. Взагалі, на думку М. Портера, "конкуренція міститься в основі економіки, й конкуруючі сили розповсюджуються значно далі простого протиборства в окремо взятій галузі" [7, с. 43]. Саме цей факт вимагає необхідності визначення таких стратегічно важливих для підприємства моментів, як основні конкурентні сили, типові стратегії конкретної боротьби, ланцюг створення цінностей. Фактично пошук конкурентних переваг має відбуватись на рівні проектування, виробництва, збуту, поставок і підтримки власної продукції, що має на меті визначення джерел стійких переваг у конкурентній боротьбі. Відтак, як вважає М. Портер, прибутковість підприємства визначається саме перевищенням створеної цінності над витратами, пов'язаними з діяльністю, внаслідок чого досягнення конкурентної переваги потребує зниження витрат на конкретний вид діяльності підприємства, в інакшому випадку – збільшення цінності (на основі диференціації та надбавки до ціни). Це обумовлює необхідність для підприємства постійно враховувати вироблену та прийняту стратегію досягнення конкурентних переваг.

Аналіз конкурентної боротьби призводить М. Портера до ствердження про необхідність набуття підприємством конкурентної переваги, яка забезпечить суб'єкту економічної діяльності стійку позицію на ринку або в галузі. Це, на його думку, можливо за умов застосування підприємством певних інструментів створення конкурентних переваг (наприклад, "конкурентний масштаб", який дозволить підприємству використовувати географічні фактори розміщення виробництв або взаємозв'язок між спорідненими галузями). В результаті національна або глобальна конкуренція у поєднанні зі стратегією отримання конкурентних переваг дозволить досягнути конкурентних переваг над локальними і внутрішніми конкурентами, що є характерним для ринків, які розвиваються.

З іншого боку, якщо метою підприємства є зниження або диференціація витрат, воно може обрати "вузький масштаб", орієнтуючись на окремий цільовий сегмент, оскільки "конкурентна перевага..., ґрунтується на оптимальному налаштуванні ланцюга цінностей, здатної краще забезпечити визначену продуктову лінійку, споживачів або географічні регіони. Якщо цільовий сегмент характеризується якимось незвичайними потребами, конкуренти, які націлені на більш широку сферу, не зможуть задовольнити їх" [4, с. 112]. Частка інновацій у конкурентній боротьбі, отримуючи тенденцію до зростання, пов'язує зовнішню та внутрішню конкуренцію, що визначає конкретні засоби підтримки лідерського положення підприємства на ринку: покращення якості продукції, зниження цін, ринкові механізми регулювання (маркетингові рішення).

Ідеї М. Портера мають очевидний зв'язок з концепцією впровадження інновацій Й. Шумпетера, оскільки М. Портер фактично демонструє можливість набуття підприємством конкурентної переваги у випадку ефективного використання інновацій, розвиваючи постулат Й. Шумпетера про значення нововведень у розвитку конкуренції зсередини. Важливим теоретичним висновком у даному випадку є прийняття положення, за яким методологічного значення набуває не тільки просторові, але й часові параметри, зокрема швидкість реагування конкурентів на інновації. Фактично стверджується, що результатом активної інноваційної діяльності підприємства можуть бути такі конкурентні переваги, які створюють нові можливості на ринку або займати підприємствам ті сегменти ринку, які залишились поза увагою конкурентів. Інакше кажучи, підприємство досягає конкурентних переваг завдяки інноваціям. Але цей процес не обмежується позиціонуванням на ринку, оскільки у подальшому підприємство має утримати досягнуті конкурентні переваги, що передбачає розвиток, нарощування інноваційної складової економічної діяльності підприємства, переорієнтації його на розвиток інноваційної сфери в цілому. Складність такого підходу обумовлена необхідністю збільшення

капіталовкладень в інновації та інноваційний розвиток, активну підтримку науково-технічної діяльності. Хоча ефективність інноваційного розвитку та застосування інновацій в якості основи формування конкурентної переваги не обмежується виключно обсягами інвестицій у НТР. У цьому процесі одну з важливих ролей відіграє й конкурентне середовище, характеристики якого не є рівномірними й залежать у переважній більшості ситуацій від детермінант конкурентних переваг країни та економічної політики держави. За такого підходу уможливлюється перетворення потенціалу, у тому числі й інноваційного, на стратегічний ресурс, що формує конкурентну перевагу підприємства.

У контексті управлінського підходу розвивається й підхід, що досліджує відносини в організаційній структурі підприємства та відносини між підприємствами на ринку [16]. Біхевіористська орієнтація визначає в якості рент відносин специфічні активи, процедури спільного використання знань, комплементарних ресурсів, ефективність управління взаємодії між суб'єктами економічної діяльності.

Поряд з цим активно розвиваються підходи, що звертають головну увагу на питання оцінки конкурентоздатності підприємства на ринку [3; 4; 13; 23; 24; 25], тобто підходи, які надають перевагу ринковій концепції формування конкурентних переваг суб'єктів економічної діяльності. Близьким за теоретичною платформою до управлінського підходу є ресурсний підхід, який розвиває ідею про те, що конкурентоздатність визначається сполученням ресурсів, які є у розпорядженні підприємства й виявляються джерелом економічної ренти або ж джерелом економії, що виникає внаслідок зменшення витрат. Обмеженість цього підходу пов'язана з тим, що основною умовою (наявним у підприємства резервом) підвищення конкурентоздатності є внутрішнє середовище підприємства.

Висновки. Більшість сучасних підходів до аналізу конкуренції, конкурентної боротьби, конкурентоздатності підприємств на ринку звертають увагу на окремі явища в економіці, розглядаючи їх в якості факторів впливу. Серед таких факторів виділяються імпортозаміщення, ефективне управління, управління якістю продукції, маркетинг, ціна товару, витрати на споживання продукту, час тощо, які набувають значення основних інструментів і механізмів забезпечення конкурентоздатності й конкурентних переваг підприємства на ринку. Ці підходи розвиваються в рамках двох основних тенденцій до теоретичного осмислення вища конкуренції та конкурентної боротьби: просторова організація виробництва і відтворення з точки зору їх визначального впливу на конкуренцію; просторово-функціональні, інституційні та інноваційні механізми забезпечення конкурентоздатності підприємства, підвищення можливостей суб'єктів економічної діяльності щодо ведення конкурентної боротьби.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Кларк Дж. Распределение богатства / Дж. Б. Кларк. – М.: Экономика, 1992.
2. Маршалл А. Принципы экономической науки / А. Маршалл; Пер. с англ.; Т.1. – М.: Прогресс, 1993.
3. Найт Ф. Риск, неопределенность и прибыль / Ф. Найт. – М.: Дело, 2003.
4. Портер М. Конкурентная стратегия. Методика анализа отраслей и конкурентов / М. Портер. – М.: Альпина, 2005.
5. Портер М. Конкурентное преимущество / М. Портер. – М.: Альпина, 2005.
6. Портер М. Конкуренция / М. Портер. – М.: Издательский дом "Вильяме", 2005.
7. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер. – М.: Международные отношения, 1993.
8. Робинсон Дж. Экономическая теория несовершенной конкуренции / Дж. Робинсон; Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1986.
9. Чемберлин Э. Теория монополистической конкуренции. Реориентация теории стоимости / Э. Чемберлин. – М.: Издательство воинской литературы, 1959.
10. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / Й. Шумпетер; Под ред. В.С. Автономова. – М.: Экономика, 1995.
11. Шумпетер И. Теория экономического развития / И.А. Шумпетер. – М.: ЭКСМО, 2007.
12. Эджоурт Ф. Экономическая мысль в ретроспективе / Ф. Эджоурт. – М.: Дело ЛТД., 1994.
13. Arthur W. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events / Arthur W. B. // The economic journal, 1989, T. 99, №. 394, P. 116-131.
14. Baldwin R. The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization / Baldwin, Richard. – Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2016.
15. Blackwill R., Harris J. War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft / Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris. – Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2016
16. Clark J. Competition as a Dynamic Process / Clark J.M. – Washington, DC: Brookings Institution, 1961.
17. Eucken W. This Unsuccessful Age or The Pains of Economic Progress. With an introduction by John Jewkes / Eucken Walter. – London, Edinburgh, Glasgow. 1951.

18. Fisunenko P. Background of forming the relevant level of economic security of the enterprise: efficiency, innovation, and competitiveness / Economic sciences: priority directions of modernization: collective monograph / Fisunenko P. etc. – Lviv: Liha-Pres, 2019, P. 206-222.

19. Hamel G., Prahalad C. Competing for the Future / Gary Hamel, C.K. Prahalad. – Harvard Business School Press, 1994.

20. Heckscher E. The Effect of Foreigh Trade on the Oistribution of Income / E. Heckscher // Economisk Tidskrift, XXI, 1919.

21. Kirzner I. Competition and Entrepreneurship / Israel M. Kirzner. – N.-Y.: New York University, 1973.

22. Mazarr M., Blake J., Casey A., McDonald T., Pezard S., Spirtas M. Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives / Mazarr, Michael J., Jonathan Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stephanie Pezard, and Michael Spirtas. – Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-2726-AF, 2018.

23. Milgrom P., Roberts J. The economics of Modern Manufacturing: Technology, Strategy and Organization / Milgrom P., Roberts J. // American Economic Review, № 80, 1990.

24. Mintzberg H. Five Ps for strategy / H. Mintzberg. – California, Management, 1987.

25. Mintzberg H., Ahlstrand B., Lampel J. Strategy Safari: A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management / Mintzberg H., Ahlstrand B., Lampel J. – New York: Free Press, 1998.

26. Ohlin B. Interregional and International Trade / Ohlin Bertil. – London: Routledge, 1998.

27. Shatz H. U.S. International Economic Strategy in a Turbulent World / Shatz, Howard J. – Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-1521-RC, 2016.

28. The Global Competitiveness Report 2017-2018, Insight Report / Klaus Schwab, ed. – Geneva: World Economic Forum, 2017.

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:
Партенюха Дар'я – молодший науковий співробітник
Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.
+38 (048) 709-38-69
+38 (093) 253-57-15
info@iei.od.ua

З повагою,
дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 23

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • Н. Кузнєцова

Формат 60х84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 11,42. Ум. друк. арк. 12,09.
Підписано до друку 30.06.2021. Замов. № 0821/278. 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.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.