ISSN 2414-5858 (Print)

ISSN 2414-5866 (Online)

DOI: 10.5281/zenodo.3819249

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Серія "Державне управління"

Збірник наукових праць

Випуск 1 (12)

Харків 2020

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Голова редакційної ради – Садковий В.П., д-р. наук держ. упр., проф.

Головний редактор – Домбровська С.М., д-р. наук держ. упр., проф.

Заступник головного редактора – Шведун В.О., д-р. наук держ. упр., проф.

Відповідальний секретар – Гусаров О.О., к. техн. наук, доц.

Члени редакційної колегії:

Дегтяр А.О., д-р. наук держ. упр., проф.
Древаль Ю.Д., д-р. наук держ. упр., проф.
Іваницька О.М., д-р. наук держ. упр., проф.
Куц Ю.О., д-р. наук держ. упр., проф.
Майстро С.В., д-р. наук держ. упр., проф.
Маліков В.В., д-р. наук держ. упр., доц.
Мороз В.М., д-р. наук держ. упр., доц.
Ромін А.В., д-р. наук держ. упр., доц.
Сиченко В.В., д-р. наук держ. упр., доц.
Стрельцов В.Ю., д-р. наук держ. упр., доц.
Кучабський Олександр, д-р. габіліт., проф. (Польща)
Міхальські Томаш, д-р. габіліт., проф. (Польща)
Урбанек Анджей, д-р. габіліт., проф. (Польща)

Засновник:
Національний університет
цивільного захисту України
Свідоцтво Державної реєстраційної служби України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації Серія КВ № 21020-10820р від 15.10.2014 р.

Вісник НУЦЗУ включено до Переліку наукових фахових видань України групи «Б» (Наказ Міністерства освіти і науки України № 775 від 16.07.2018 р.).

ISSN 2414-5858 (Print).
ISSN 2414-5866 (Online)

DOI: 10.5281/zenodo.3819249

УДК 351
ББК 67.99(2)116 Ф 43

Друкується за рішенням вченої ради НУЦЗУ. Протокол № 9 від 28.05.2020 р.

Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2020. – Вип. 1 (12). – 592 с. – (Серія "Державне управління").

У статтях наукового збірника, згрупованих у тематичні розділи, висвітлено проблеми розвитку системи державного регулювання економічних і соціальних процесів, а також реагування на надзвичайні ситуації.
Призначений для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами державного управління.

The articles of the scientific journal are grouped in thematic sections; the problems of the state regulation system of economic and social processes are enlightened, as well as response to emergencies.
For scientists, civil servants, local government officials, and anyone who is interested in modern problems of public administration.

Вісник НУЦЗУ включено:
1. У 2016 р. до міжнародної бібліографічної бази даних *RePEc* (США) і міжнародної наукометричної бази даних *Index Copernicus* (Польща).

2. У 2017 р. до міжнародної репозитарної бази даних *Open Aire* і до міжнародної бібліографічної бази даних *Ulrich's Periodicals Directory*.

3. У 2018 р. до міжнародних індексаційних баз даних *Eurasian Scientific Journal Index* (Казахстан) і *ResearchBib* (Японія).

УДК: 351.82: 330.341.1

DOI: 10.5281/zenodo.3832356

Александрович Г.Р. – аспірантка Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України. М. Харків, вул. Лєрмонтовська, 28.

Alexandrovich A.R. – researcher of Training Research and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Lermontovska str, 28.

Механізми державного регулювання визначенням сучасної інноваційної політики держави

Mechanisms of state regulation by defining modern state innovation policy

В статті обгрунтовано, що держава на сучасному етапі розвиткуекономіки повинна грати провідну роль в розвитку інноваційних процесів. Стримування розвитку технологічних інновацій, неминуче приведе до скорочення економічного зростання або, навпаки, сприяючи прискореному процесу технологічної модернізації, здатне за декілька років поліпшити економічний стан країни, підвищити її військову потужність і соціальне благополуччя.

Ключові слова: механізми державного управління інноваційною діяльністю , вищі навчальні заклади, науково-технічний потенціал.

It has been substantiated in the article that at the present stage of the economy development the state should play a leading role in the development of innovative processes. Deterring the development of technological innovations will inevitably lead to a reduction in economic growth or, conversely, contributing to the accelerated process of technological modernization, will improve the economic condition of the country, increase its military power and social welfare during the following few years.

Keywords: *state regulatory mechanisms of innovation activities, higher education institutions, scientific and technical potential.*

Постановка проблеми. У сучасному світі інновації не відбуваються самі по собі. На постійній основі вони впроваджуються лише там, де є відповідні умови для виникнення ідей і розуміння їх цінності і значення, для забезпечення

їх здійснення. Формування таких умов покликана здійснювати державна інноваційна політика як механізм регулювання власне інноваційної діяльності.

Інноваційна сфера має особливості, які обумовлюють необхідність державного регулювання :

- окремі підприємства не в змозі здійснювати дорогі проекти, наприклад, проводити фундаментальні науково-дослідні роботи, які не дають безпосереднього економічного ефекту;

- часто інноваційні проекти характеризуються досить тривалим терміном окупності і високою мірою ризику, що зупиняє приватних інвесторів;

- існують інновації, що взагалі не мають комерційного виміру : фундаментальні, соціальні, екологічні, військові дослідження і тому подібне;

- часто наукові досягнення можуть виявитися ефективними лише у разі великомасштабного впровадження. У окремого господарюючого суб'єкта обмежені виробнича база і ринки збуту, тому у підприємства- «одинаки» інноваційні інвестиції можуть виявитися недостатньо прибутковими;

- економічний ефект від інновацій не можна виміряти одним прибутком, він визначається результатами діяльності, що виходять за рамки окремих підприємств. Значна доля інноваційних ефектів проявляється поза сферою додатка засобів первинного інвестора;

- державне втручання повинне регулювати прагнення підприємств-інноваторів монополізувати ефект від науково-технічних досягнень, захищаючи як права інноваційного підприємства, так і суспільства в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Проблема державного регулювання інноваційної діяльності безпосередньо пов'язана із проблемою інноваційної складової економічного зростання й економічної рівноваги. Більшість досліджень у цій області базуються на відомих роботах [4; 5; 7]

У вітчизняній літературі концептуальні питання інноваційного розвитку й удосконалювання форм, методів і механізмів державного регулювання досліджені в роботах таких учених як [1; 2; 3; 6]

Метою статті є дослідити сучаснімеханізми формування інноваційної політики держави.

Виклад основного матеріалу В умовах зовнішнього середовища, що постійно змінюється, і жорсткої конкуренції товаровиробників на перший план в діяльності інноваційно-орієнтованих підприємств виходять проблеми швидкого державного реагування на поточні вимоги споживачів і випуску нових виробів, які задовольняли б потенційним потребам покупців. Зокрема, реалізація конкурентних переваг як стратегія, орієнтована на споживача, вимагає:

- відповідності продукції, що випускається, сучасним технічним характеристикам і дизайну, які мають бути надійними і виправданими;

- відповідності міжнародним стандартам якості і надійності;
- конкурентоздатної ціни;
- виробничих систем, що забезпечують достатню гнучкість і мобільність та ін.

Отже, для економіки в цілому найважливішим завданням розвитку є диверсифікація виробництва, підвищення якості і розширення номенклатури продукції, що випускається. Проте, при економічній ситуації, коли пропозиція перевищує попит, підприємство повинне докладати деяких зусиль для того, щоб робити продукцію, яка в порівнянні з іншими, могла б краще всього задовольняти попит споживача. Необхідно забезпечити можливості адекватного сприйняття виробничою системою дій зовнішнього середовища і зміни внутрішніх умов, а також сприйняття усіх змін у виробництві, викликаних попитом і пропозицією товарів.

Тому найважливішою властивістю, необхідною для досягнення наміченої мети діяльності в умовах невизначеного зовнішнього середовища, є конкурентоспроможність і певна система організації і управління діяльністю, що базується на цій властивості. Як відомо, організаційні чинники не вимагають великих фінансових вкладень, при цьому отриманий ефект від їх вдосконалення достатній і важливий.

Інноваційно-орієнтована діяльність підприємства припускає не лише підготовку виробництва і комерціалізацію змістовно і якісно нових виробів, але отримання додаткового прибутку від реалізації продукту, що не має аналогів на ринку. Причому додатковий доход зростає, якщо підприємство прагне випустити на ринок такий товар, який задовольняє не лише поточним, але і потенційним вимогам споживачів. Тому в умовах жорсткої конкуренції важливо випередити конкурентів і представити на ринок товар до того терміну, який визначений в результаті маркетингового вивчення ринку, інакше кажучи, різноманітними способами намагатися скорочувати тривалість циклу підготовки і освоєння нових виробів.

На підставі вищесказаного ми робимо висновок про те, що в економіці знань істотне значення має створення такої системи управління і організації не лише інноваційними, але і виробничими процесами, щоб вона мала властивість «випередження», тобто здатністю реагувати на подію до того, як воно сталося.

В час, коли наступає епоха нестандартизованого, наукомісткого виробництва, де вирішальне значення в посиленні конкурентних позицій нації на світовому ринку відіграє здатність до постійного відновлення продукції за рахунок впровадження «продуктових технологій», тобто створення й просування на ринок принципово нових товарів.

Незважаючи на те, що існуючі системи державної підтримки інноваційного бізнесу в Україні носять комплексний характер, з погляду

охоплення етапів інноваційного циклу й реалізації завдань програми стратегічного розвитку, вони мають ряд відмітних негативних рис:

1. У даний момент державних засобів для надання комплексної підтримки інноваційної сфери явно недостатньо. Заходи, що розроблені урядом, найчастіше зустрічаються й з опором місцевих органів влади, що посилаються на нестачу засобів;

2. Державна інноваційна політика спрямована на розвиток наукової сфери й інноваційної інфраструктури й не підкріплюється заходами інвестиційної політики, тобто не вирішується головна проблема - відсутність попиту на інновації;

3. Інноваційна інфраструктура в більшості випадків створюється для підприємств новітніх галузей, діяльність яких орієнтована на зовнішні ринки. Через нестачу ресурсів, підтримка об'єктів інфраструктури звичайно закінчується після запровадження в дію реконструйованих площ і придбання необхідної техніки [1, с. 123];

4. Відсутній попит на інноваційну продукцію усередині країни, насамперед, на розробки, призначені для традиційних галузей, і заходів по створенню такого попиту не вживають.

Багато уваги приділяється підтримці науково-технічних розробок і значно менше - перетворенню їх у життя - комерціалізації. На практиці не враховується той факт, що, незважаючи на велику кількість цікавих проектів підприємства, що існують, ще не готові вкладати в них свої засоби.

Роль держави в підвищенні конкурентоспроможності країни, у тому числі надання впливу на розвиток інноваційної діяльності, в українських умовах здобуває особливу значимість. Досліджуючи становлення економік різних країн, учені відзначають [4;5; 7], що країни, що пізніше стали на шлях індустріалізації або інших великомасштабних технологічних або економічних перетворень, мають більш великий державний сектор і більш розвинене державне регулювання економіки. У цих випадках держава стає локомотивом перетворень, акумулюючи цілеспрямовані зусилля на технічне переозброєння галузей, наукові програми, зростання інвестицій, структурну політику. Такий шлях пройшли й розвинені країни - післявоєнні Німеччина й Франція, Японія.

Тому, на нашу думку, є очевидної необхідність посилення механізмів державного регулювання інноваційної діяльності в Україні. Резервів підприємств і галузей-експортерів недостатньо для змістовного економічного росту, торгівля сировиною допомагає лише вижити, а держава повинна прагнути не тільки до виживання, але й до лідерства й через нього до поліпшення рівня життя.

Як було виявлено в ході дослідження, державна підтримка науково-технічної діяльності містить у собі:

1) державне фінансування сфери вищої освіти, стимулювання (включаючи пряме держзамовлення) підготовки фахівців, у яких є недолік;

2) повне державне фінансування фундаментальної науки;

3) субсидування, грантова підтримка, пільгове кредитування й інші види фінансової допомоги, надаваної на проведення прикладних досліджень і розробок (як правило, частка державної підтримки не повинна перевищувати 15-25% загального обсягу фінансування). Наприклад, у країнах ЄС державні субсидії не повинні перевищувати 15 % для малих і 7,5 % для середніх фірм, однак для районів, які Європейський Союз офіційно розглядає як відстаючі у своєму розвитку від середньоєвропейського рівня, цей показник може збільшуватися на 10-15 процентних пунктів. Вирішальним при виборі проектів і розмірів державної підтримки вважається число знову створюваних робочих місць, і тому її основний обсяг реалізується у сфері середнього бізнесу [2; 45].

4) пільгове оподатковування НДР: усі витрати компаній на НДР ставляться на собівартість продукції. У ряді країн при розрахунках податку на прибуток можливо навіть збільшення суми витрат - на 20% у США і Японії, на 50 % у Франції;

5) стимулювання припливу іноземних фахівців у випадку недоліку власних шляхом тимчасового полегшення в'їзного режиму й надання певних соціальних гарантій.

Підтримка інноваційної інфраструктури сприяє створенню оптимальних умов для комерціалізації нововведень [1; с.67]:

1) надання підтримки на початкових етапах розвитку інноваційних підприємств. У Великобританії існує програма «Business Links», що спрощує створення нової фірми. Зокрема, вона передбачає одержання всіх інформаційних документів і послуг в одній інстанції. Франція надає державні пільги строком на один рік починаючим інноваційним підприємствам. У країнах ЄС малим і середнім організаціям може відшкодовуватися до 50% витрат на участь у виставках, але тільки для першої участі в якийсь певній виставці й стосовно лише до вартості оренди, монтажу стенда і його обслуговування.

2) організація за державний рахунок центрів поширення нововведень і консультаційних центрів, що виявляють ділові послуги інноваторам. Їхньою метою є подолання так званого «експлутаційного розриву», тобто, розриву між числом створених винаходів і числом винаходів, фактично впроваджених у використання на комерційній основі. У США створена мережа Центрів з передачі технологій (Technology Transfer Offices), що охоплює основні промислові штати країни. Аналогічні структури, названі Центрами зв'язку із промисловістю (Industrial Liaison Offices), існують у Великобританії. Їхнє головне завдання - передача технологій, розроблених в університетах, урядових

лабораторіях середнім і малим підприємствам, розташованим у регіоні, що обслуговується Центром [7; с.12]. Проводяться обстеження підприємств, виявляється інформаційна, консультативна й іноді пряма матеріальна допомога в переоснащенні виробництва, підвищенні його технічного рівня на базі наукомістких технологій (використання обчислювальної техніки, нової контрольно-вимірювальної апаратури, систем автоматичного проектування деталей, робототехніки, гнучких автоматизованих обробних комплексів і т.п.).

3) стимулювання комерціалізації нововведень шляхом безкоштовної видачі ліцензій на комерційне використання винаходів, що є державною власністю. Наприклад, «Bayh-Dole Act» у США передає вченим і університетам права на інтелектуальну власність на проекти, реалізовані за федеральним замовленню, з метою стимулювання їх комерційного впровадження. У Франції, відповідно до Закону про інновації і дослідження, науковці (дослідники, аспіранти, техніки й т.п.) можуть створювати малі й середні інноваційні компанії з метою використання результатів досліджень і розробок, фінансованих державою. Пільги надаються протягом шести років, після чого, науковці повинні зробити вибір - або вони вертаються в державний сектор і продовжують суспільну роботу, або залишаються в компанії, яка переходить на «загальне положення».

4) широкомасштабна державна підтримка (фінансова, інформаційна і т.д.) створення й розвитку структур, що сприяють кооперації науки й виробництва - бізнес-мереж, дослідницьких і промислових парків, технополісів і т.п., включаючи міжнародні. Державну політику в даному напрямку ілюструють дані ранжирування розвинених країн за рівнем кооперації в сфері НДР між компаніями й університетами.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Держави, що прагнуть до збільшення добробуту і сили своїх націй в умовах нової глобальної економіки, повинні конкурувати на міжнародній арені, намагаючись підвищити як загальну конкурентоспроможність фірм, що знаходяться під їх юрисдикцією, так і якість чинників виробництва на власній території.

Прогресивність систем, форм і методів організації виробництва розглядається нами як поняття, що відбиває міру їх відповідності рівню розвитку елементів виробництва з боку зовнішнього середовища. Прогресивні форми і методи організації виробництва дозволяють повною мірою використати можливості промислового підприємства як виробничої системи для вдосконалення виробничих і організаційних процесів, скорочення тривалості циклу створення і виробництва нової техніки і продукції і так далі. Крім того, ці форми і методи сприяють повнішому використанню творчого і трудового потенціалу працівників підприємств.

Підвищення ролі держави у виборі пріоритетів науково-технічного розвитку й прогнозного забезпечення виявилося в створенні спеціальних управлінських структур.

Список використаної літератури

1. Ємельянов В. М. Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі державного управління сталим розвитком України: теорія, методологія, практика : монографія / В. М. Ємельянов. – Миколаїв : ПП Ємельянова Т. В., 2012. – 420 с
2. Кобець, А. С. Державна політика інтеграції освіти і науки України в системі інноваційної економіки : засади, механізми управління, напрями забезпечення [монографія] / А. С. Кобець. – Донецьк : ТОВ „Юго-Восток», 2012. – 472 с
3. Михайлова, К. Г. Інноваційні потоки в сучасній вищій школі : проблеми управління в умовах соціальних змін / К. Г. Михайлова // Педагогіка і психологія. – 2002. – № 3. – С. 72–76
4. Сорос Дж. Новая глобальная финансовая архитектура // Вопросы экономики. 2000. № 12.
5. Скотт М. Факторы стоимости: Руководство для менеджера по выявлению рычагов создания стоимости / Пер. с англ. - М.: ЗАО «Олимп-Бизнес, 2000. - 432с.
6. Сиченко, В. В. Удосконалення інформаційно-комунікативної системи між державою та суспільством у процесі реформування вищої освіти /В. В. Сиченко// Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2008. – № 3. – С. 186–190.
7. Шнирков О. О. Інтеграційні фактори структурних зрушень в економіках країн – нових членів Європейського Союзу : автореф. дис... канд. екон. наук : 08.00.02 / Олександр Олександрович Шнирков ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2007. — 20 с.

References

1. Yemelianov V. M. (2012) Rozvytok partnerskykh vidnosyn biznesu i vlady v systemi derzhavnoho upravlinnia stalym rozvytkom Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka. Mykolaiv : PP Yemelianova T. V. – 420 p.
2. Kobets, A. S. (2012) Derzhavna polityka intehratsii osvity i nauky Ukrainy v systemi innovatsiinoi ekonomiky : zasady, mekhanizmy upravlinnia, napriamy zabezpechennia [monohrafiia] / A. S. Kobets. – Donetsk : TOV „Yuho-Vostok», 2012. – 472 p

3. Mykhailova, K. H.(2002) Innovatsiini potoky v suchasnii vyshchii shkoli : problemy upravlinnia v umovakh sotsialnykh zmin – p. 72–76

4. Soros Dzh. Novaia hlobalnaia fynansovaia arkhytektura // Voprosы эkonomyky. 2000. # 12.

5. Skott M. Faktory stoymosty: Rukovodstvo dlia menedzhera po vыiavlenyiu rychahov sozdanyia stoymosty / Per. s anhl. - M.: ZAO «Olymp-Byznes, 2000. – 432 p.

6. Sychenko, V. V. Udoskonalennia informatsiino-komunikatyvnoi systemy mizh derzhavoiu ta suspilstvom u protsesi reformuvannia vyshchoi osvity /V. V. Sychenko// Derzhava ta rehiony. Seriia : Derzhavne upravlinnia. – 2008. – # 3. – p. 186–190.

7. Shnyrkov O. O. Intehratsiini faktory strukturnykh zrushen v ekonomikakh krain – novykh chleniv Yevr.opeiskoho Soiuzu : avtoref. dys... kand. ekon. nauk : 08.00.02 / Oleksandr Oleksandrovych Shnyrkov ; Kyiv. nats. un-t im. T.Shevchenka. — K, 2007. — 20 p

УДК 351.86
DOI: 10.5281/zenodo.3832361

Бабенко В.Ю., ад'юнкт Навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

СУСПІЛЬНІ КОНФЛІКТИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

PUBLIC CONFLICTS AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article examines public conflicts as an object of state administration. In particular, the general concept of a public conflict is described. The factors of emergence of public conflicts and influence of the state on them are determined. The ways of public conflict resolution are determined

Keywords: *public conflicts, crisis, negative interaction, political conflicts, economic conflicts.*

У статті досліджено суспільні конфлікти як об'єкт державного управління. Зокрема, охарактеризовано загальне поняття суспільних конфліктів. Визначено фактори виникнення та впливу держави на суспільні конфлікти. Визначено шляхи вирішення суспільних конфліктів.

Ключові слова: *суспільні конфлікти, криза, негативна взаємодія, політичні конфлікти, економічні конфлікти.*

Постановка проблеми. Конфлікт на сході України показав, що нинішні механізми державного управління неспроможні в повній мірі забезпечити стале функціонування громадських та державних систем, забезпечення належних умов для проживання соціальних суб'єктів та належного функціонування суспільства поблизу тимчасово окупованої території у Донецької та Луганської областях. На сам перед це відбулося через унікальність конфлікту, застарілих механізмів державного управління в сфері суспільних конфліктів, що як наслідок потребує наукового обґрунтування теоретичних засад і наукових підходів щодо вдосконалення механізмів державного управління суспільними конфліктами в Україні, які можуть покращити теперішній стан функціонування суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державного управління суспільними конфліктами підлягали дослідженню з боку багатьох філософів та вчених, зокрема: Нікколо Макіавеллі [6], Томас Гоббс [7], Жан-Жак Руссо [8] та ін.

Однак все ще потребує додаткової систематизації поняття суспільного конфлікту як об'єкту державного регулювання.

Мета статті. Метою роботи є дослідження суспільного конфлікту як об'єкту державного управління.

Для досягнення поставленої мети у роботі ставляться та вирішуються наступні завдання:

- охарактеризувати загальне поняття суспільного конфлікту як об'єкту державного управління;

- визначити фактори виникнення та впливу держави на суспільні конфлікти;

- визначити шляхи вирішення суспільних конфліктівза підтримки держави.

Виклад основного матеріалу.

По своїй природі людина не може існувати поодинці - тільки в соціумі, тому звичайно людина хоче цього чи ні як правило живе в суспільстві та є її осередком. Але у кожної людини існує свої індивідуальні цінності та потреби, які можуть не збігатися з потребами інших людей, нерозумінням того що їх дії можуть образити та призвести до непорозуміння один одного. Людина завжди прагне свободи, але її вчинки можуть обмежувати існування поблизу інших людей для улагодження таких конфліктних ситуацій в сучасному суспільстві створені правила, закони та норми моралі. Але не всі задоволені тією чи іншою ситуацією, правилом або законом. В наслідок чого виникають суспільні конфлікти. А у разі накопичення невдоволення виникають кризи. Іноді неможливо повністю вирішити суспільний конфлікт через несумісність претензій різних сторін задіяних у суспільному конфлікті. Взагалі суспільні конфлікти виникають постійно, неможливо створити систему при якій фактори, що призводять до суспільних конфліктів зникніть взагалі та потреби всіх у суспільстві були би задоволені в повній мірі.

Суспільні конфлікти можуть виникати на базі недостатньої кількості інформації, невірного тлумачення фактів або навмисного спотворення їх у своїх інтересах та цілях, нерозуміння вчинків інших, не реалізації очікувань, тощо. Взаємодія людей для вирішення суспільного конфлікту може вирішитися як позитивно так і негативно, не в повній мірі. Суб'єктивним джерелом суспільного конфлікту виступають потреби людини, а задоволення потреб залежне від ресурсів адміністративних чи матеріальних, тому ресурси виступають іноді у ролі джерела конфлікту у суспільстві. Тому особи які задоволені наявним станом розподілу ресурсів виступають проти та не розуміють тих хто розпочав суспільний конфлікт [2], це явище можливо тлумачити як протидію суспільному конфлікту. Задіяні сили в суспільному конфлікті, як правило залежать як від виду самих сил діючих та протидіючих

так і від задіяних суспільством методів вирішення суспільного конфлікту. Однак у статті 3 Конституції України зазначено: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.» [3], що означає що держава повинна вирішувати в межах своїх повноважень суспільні конфлікти які виникли у разі діяльності держави (соціальні, політичні, воєнні).

На даний час суспільні конфлікти, як на місцевих рівнях в Україні так і в цілому у світі здобувають великі масштаби, що призводить до ряду обмежень та змін повсякденних моделей поведінки людей, як об’єктів державного управління. Суспільні конфлікти це результат незадоволення основних потреб об’єктів державного управління у забезпеченні безпеки, добробуту, сталого функціонування звичних систем життєзабезпечення, способу життя. В преамбулі Статуту Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (скорочено – ЮНЕСКО) написано що «Думки про війну виникають в умах людей, тому у свідомості людей слід укорінювати ідею захисту світу» [4] тому суспільні конфлікти виникають на сам перед не через дії суспільства, а через незадоволення людей цими діями.

Суспільний конфлікт виникає через негативні, безконтрольні взаємодії громадян в суспільстві, або недостатньої уваги зі сторони суспільства в конфліктних питаннях, один з перших аналіз суспільних конфліктів проводив Ніколо Макіавеллі. Під негативною взаємодією тлумачиться така взаємодія громадян при взаємодії яких не вирішується питання задоволення виниклих потреб в повній мірі. Тому суспільний конфлікт як явище має цілком реальне життєве протиріччя яке оцінюється та розглядяться людьми з різними фінансовими достатками та потребує контролю та державного управління.

Суспільні конфлікти поширюються на різні сфери життя громадян та суспільств, насамперед джерелом суспільного конфлікту є базові потреби. Тому наприклад у сфері політичного конфлікту взаємодія між людьми та політичними об’єднаннями виражається лише в негативному сенсі. Тому що вирішення для кожної із сторін політичного конфлікту можливо лише при позитивному результаті (прийняття необхідного закону) для однієї сторони політичного конфлікту, що негативно сприймає інша сторона. Тому політична боротьба завжди гостра та несхожі на конфлікти у інших сферах. Соціальний конфлікт це така форма взаємодії заради загальних потреб людей та соціальних об’єднань, в якій нерівномірно розподіляються соціальний продукт через різноманітною здатність та можливості привласнювати людиною або соціальним об’єднанням загального соціального продукту. Під соціальним продуктом мається на увазі створений сумісними силами продукт, що задовольняє потреби людей та соціальних об’єднань.

Приклад того що призводить до незадоволення це надання гуманітарної допомоги яка не вирішує проблему відсутності у населення необхідних ресурсів, майна, відсутності роботи та житла для сталого існування на майбутнього розвитку, що діє негативно не тільки на конкретних людей але і на суспільство в цілому. Відсутність ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування призводить до неефективного використання ресурсів. Відсутність опитувань населення призводить до не вповні мірі вірного формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення. Відсутня єдина інформаційно-просвітницька політика суспільства, неефективно використовуються соціальні мережі для доведення населенню про вжиті заходи. Забюрократизовані процедури та складність впровадження державних програм для отримання державної фінансової підтримки обмежують громадські організації. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не повній мірі використовують можливості громадських організацій.

Також проявом негативної взаємодії є погана здатність людей використовувати всі досягнення цивілізації з одного боку через недостатню поінформованість з іншого через обмеження використання винаходів внаслідок приватних прав на патенти. Різноманітні об’єднання громадян можуть виступити коренем існуючої негативної взаємодії, понижаючи рівень незадоволення соціальних відносин, об'єднуючи подібні формування інших громадян зі схожим інтересом. В умовах участі держави у суспільному конфлікті він спрощується до політичного конфлікту, це виникає найчастіше у випадках де держава більше впливає та контролює суспільні процеси.

Більшість протиріч які призводять до суспільних конфліктів виникають через економічні відносини, все частіше праця різноманітних категорій працівників залишається непотрібною державі, через невірну організацію, зміну потреб або неналежним чином оплаченою, як наслідок виникають економічні конфлікти. Економічні конфлікти - це поширене явище не менше ніж політичні конфлікти у соціальній сфері. В результаті негативної взаємодії між громадянами які виступають у ролі виробника та споживача одночасно і виникає економічний конфлікт. Не так часто негативна взаємодія не інституційного характеру пов’язана з виробництвом та взаємовідносинами через виробництво. Конкуренція як свідомий чинник конфлікту не розпалює економічний конфлікт, а навпаки спрощує його при контролі зі сторони співтовариств підприємців та держави. Економіка дуже важлива як для держави так і зокрема для громадян тому економічний конфлікт миттєво може перерости в політичний. Тому під політичною боротьбою часто мається на увазі економічна боротьба все залежить від інтересів сторін конфлікту. Іноді прибуток перестає підтримувати економічну стабільність, виникає сукупність

негативних відносин та взаємодій як наслідок настає криза. Під час кризи прибуток може виступати у ролі конкурентної або конфліктної взаємодії. Економічна боротьба за прибуток є прикладом форм негативної взаємодії для усіх інших видів конфлікту суспільного або політичного.

Отже результатом негативної взаємодії в державі є суспільний конфлікт, який призводить до розширення потреб громадян. Таким чином суспільний конфлікт знаходить своє виправдання у змінених потребах громадян які незалежно від свого становища у державі здобули найбільше задоволення своїх потреб. Внаслідок чого держава рухається до громадян та їх зростаючих потреб. Сутність негативної взаємодії проявляється не лише у розширені потреб громадян але і у здатності деяких соціальних сил стримувати розвиток виробництва і потреб громадян. Подібне стримування теж призводить до негативної взаємодії що являє собою регресом, стримуванням розвитку держави та громадян. Ця негативна взаємодія яка виникла у наслідок базових потреб громадян, небажаючих змін потреб інших осіб поражає багато протиріч які можуть розвинутися до непримиримого протиріччя. Внаслідок негативної взаємодії у державі з'являється протиборчі сили, які завжди конфліктують, що дає привід для розвитку держави. З іншої сторони держава знімає протистояння роблячи людину рівноправним громадянам держави. Держава може одними вчинками провокувати негативну взаємодію посилюючи нерівномірність громадян у суспільстві іншими вирішувати її роблячи громадян справними членами суспільства шляхом посилення рівності. Загострення конкурентної боротьби та посилення економіки виникає у наслідок посилення нерівності. Посилення економіки тягне за собою підвищення ефективності виробництва, через яку зростають потреби громадян що призводить до посилення негативної взаємодії. Отже держава вирішуючи один суспільний конфлікт породжує інший.

Механізм конфліктів відомий і всі конфлікти у своєму корені мають ті чи інші ознаки, конфлікти можуть міняти форму переходити з одного в інший, але по своєї суті вони засновані на базових потребах громадян. Отже є можливість попередити або перенаправити конфлікт до іншої форми. Держава в межах свої повноважень може частково вливати через негативну взаємодію не лише на суспільний конфлікт але і на чинники що його породили. Держава використовує як регулюючі так і управлінські здібності не тільки для вирішення але і для попередження суспільного конфлікту.

За своєю суттю держава не що інше як домовленість людей між собою з метою досягнення безпеки, але через природну агресію людей та поняття права на приватну власність для збереження безпеки створюється ряд обмежень та законів, які зменшують агресію та накопичені протиріччя та примушують людей діяти безпечно по відношенні до інших. Про це писали такі філософи як

Томас Гоббс та Жан-Жак Руссо. Боротьба більше не об'єднує людей замість її цим займаються закони. Але у сфері життя людей на які закони не впливають та не стримують до самоправства закони перестають діяти як інструмент що об'єднує людей в наслідок чого у них виникають потреби.

Джерелами негативної взаємодії громадян як правило виступають їх потреби. В залежності від тілесної і духовної організації людини привласнення предметів матеріального та духовного порядку може задовольнити потреби. Задоволення потреб є необхідністю людини для сталого існування. А вплив на набор цих потреб є однією із управлінських функцій держави, це здійснюється через прогнозування, планування і контроль [1, с. 148-149].

Однак держава не змозі напряму управляти потребами громадян через товарно-грошові відносини та приватне виробництво. Лише через податки та дохід громадян держава має вплив на товарно-грошові відносини. Подібний вплив вводить негативну взаємодію громадян у рамки існуючих прав та законів при суспільному конфлікті. Іншими словами податки та дохід це механізм впливу держави на умови що провокують та вирішують суспільні конфлікти. Саме цим дії держави набувають попереджувальний характер суспільних конфліктів. Отже держава і є інститут вирішення і попередження конфлікту.

Суспільство не змозі задовольнити всі потреби громадян з цього приводу виникає система стримувань та противаг (Шарль Фурье), що є первинним механізмом попередження суспільних конфліктів, коли частково задовольняються деякі потреби без значних вкладень та втрат.

Саме суспільні конфлікти у сфері державного управління дають можливість пристосовуватися до мінливих умов і розвиватися, як складній системі, що містить у собі ряд суперечностей. Насамперед недосконаліть нормативно-правових документів через швидкоплинне прийняття їх без перевірки на суперечність з чинною нормативно-правовою базою в країні. По друге задоволення потреб людини призводить до зростання потреб, бажання отримати надлишки. По третє під час зміни перерозподілу ресурсів виникає корупційна складова, зловживанням окремих осіб своїми обов'язками, що призводить до нерівномірного розподілу. Але з'являються і позитивні аспекти, під час виникнення суспільного конфлікту людина більше проявляє себе як член суспільства, створюються нові громадські організації, волонтерські рухи.

Однак держава не завжди в змозі попередити за зупинити суспільний конфлікт який вийшов за рамки існуючих обмежень та законів, саме це призводить до об'єднання людей на добровільній основі без участі держави в цьому процесі. Саме тоді закони більше не об'єднують людей замість їх цим займаються боротьба.

При аналізі таких конфліктів, як об'єкта державного управління, поняття вирішення конфлікту дорівнюється поняттю управління конфлікту. Різниця у

частинах цих конфліктів стає не істотною. Вплив держави на негативні способи взаємодії проявляються у кожному із понять. Вирішення конфлікту стає логічним продовженням управління конфліктом.

Також існує інший погляд на проблему суспільних конфліктів, він полягає у вирішенні питань конфліктів у вигляді процедур юридичного розгляду, а поняття дозвіл виступає у ролі вирішення конфлікту. Згідно вищевикладеного можливо зробити висновок що управління конфлікту і дозвіл конфлікту розрізняються за процедурами впливу та способами наступним чином: дозвіл це не юридичні процедури, а управління це юридичні процедури. Про цьому вирішення конфлікту розглядається як неюридичний вплив на конфлікт найбільш активними учасниками його, нерідко при участі третьої сторони, з метою повного або часткового задоволення потреб та інтересів, зниження напруження у конфлікті, зменшення витрат сил та засобів, завершення конфлікту.

Якщо розглядати подібним чином то можливо зробити наступний висновок що суспільний конфлікт як об’єкт впливу може набути два види це об’єкт державного управління згідно юридичних норм та об’єкт недержавного управління (дозвіл) це неюридичні норми. При такому уявленні умовами ефективного застосування вирішення конфліктів та процедур регулювання є шлях визнання рівноправності сторін конфлікту і приведення суспільного конфлікту до правових норм і норм саморегуляції. При цьому приведення суспільного конфлікту до правових норм і норм саморегуляції призводить до закріплення процедур регулювання конфліктів за умови виконання них сторонами конфлікту. А шлях визнання рівномірності сторін конфлікту визнає право відстоювати кожній із сторін власні позиції, потреби і шляхи вирішення суспільного конфлікту. При такому погляді на суспільний конфлікт він перестає бути лише об’єктом державного управління, і набуває іншу форму об’єкта громадянського суспільства, де вирішення конфлікту не має юридичної складової і на вирішення конфлікту впливає активно або пасивно третя сторона. Даний підхід розглядає суспільний конфлікт із середини з погляду учасника конфліктуючої сторони та бачить його як негативні процеси в державі, а негативна взаємодія може призвести як до негативного так і позитивного результату та прояву. Це пов’язано з тим що незалежно від загострення не кожне протиріччя веде себе як конфлікт або зіткнення. Направлення суспільного конфлікту до правових норм та законів є позитивним результатом управлінської діяльності держави. Дії та умови які здійснює держава для локалізації та вирішення конфлікту не несе сугубо юридичний або правовий характер. В іншому випадку поняття держава було би поліпшено до поняття парламенту, до законодавчого органу який визначає напрям дій та правове поле політики. Тому держава це не тільки право та закони та контроль за їх

виконанням це ще і апарат який узгоджує взаємодію між всіма сферами життя громадян та суспільства в цілому, своїми діями призводить до добробуту та сталого існування налагоджених систем у суспільстві.

Держава як суб'єкт управління є не лише одноосібним органом управління підвідомчій йому території в юридичному розгляді ситуації. Насамперед держава зачіпає і застосовує економічні, політичні, ідеологічні та релігійні розгляд ситуацій [5]. Як наслідок направлення суспільного конфлікту у правове поле до дій законів це не виняток негативної взаємодії організацій та конкретних громадян, а погодження з тим що це позитивний характер взаємодії для держави взагалі, але іноді не для кожної із сторін конфлікту. Для чого створюється ряд законів прав та обмежень для застосування цих механізмів приведення суспільних конфліктів у правове поле для зменшення матеріальних затрат, контролю ситуації, впливу, зниження напруження та вирішення суспільного конфлікту.

Існує багато шляхів вирішення суспільних конфліктів у сфері державного управління, наприклад силовий тиск - це шлях в якому вводять ряд обмежень для об'єктів державного управління (створення блок постів для контролю та обмеження пересування, обмеження продажу алкоголю, введення комендантської години). Силовий тиск, як фізичний так і моральний застосовують найчастіше коли суспільний конфлікт привів до суперництва. Найсильніша сторона суспільного конфлікту підкорює іншу та спушує прийняти свої вимоги. Під час такого вирішення конфлікту тільки одна із сторін повністю досягає своєї мети, інша сторона або виконує вимоги переможця або вибачається за свої дії. Переговори це протилежний шлях силовому тиску, полягає в створенні взаємоприйнятих позицій сторін суспільного конфлікту (при збройному конфлікті відведення військ, внесення змін до законів що будуть задовольняти все сторони суспільного конфлікту). Переговори застосовують для зменшення напруження у суспільному конфлікті, досягнення обоюдних цілей. Для застосування методу переговорів необхідно змінити сторонам суспільного конфлікту взаємовідношення від емоційного до раціонального. Необхідне чітке розуміння причин суспільного конфлікту для налагодження співпраці та створення компромісів, що дозволить налагодити відносини конфліктуючих сторін та призвести до вирішення конфлікту. Соціальне маневрування – це ряд дій що полягає в інтересах об'єктів державного управління в тимчасовому перерозподілі частини ресурсів суспільства (надання грошових компенсацій, виділення гуманітарної допомоги у матеріальних та продовольчих товарах, забезпечення безкоштовного транспорту, надання тимчасового житла). Політичне маневрування – це зміна структури суб'єктів державного управління наприклад створення на базі обласних державних адміністрацій - обласних військово цивільних

адміністрацій, що забезпечує функціонування існуючої політичної влади. Інтеграція активістів та волонтерів до структури суб'єктів державного управління – в якій вони грають роль посередників та помічників.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, в результаті проведення даного дослідження було отримано такі результати.

1. Охарактеризовано загальне поняття суспільного конфлікту як об'єкту державного управління, а саме: суспільний конфлікт це результат незадоволення основних потреб об'єктів державного управління у забезпеченні безпеки, добробуту, сталого функціонування звичних систем життєзабезпечення, способу життя.

2. Визначено фактори виникнення та впливу держави на суспільні конфлікти. Суспільні конфлікти виникають через негативні, безконтрольні взаємодії громадян в суспільстві, недосконаліть нормативно-правових документів, зростання потреб громадян, корупції. Вплив держави на суспільні конфлікти здійснюється через спрощення або переведення до політичного конфлікту, через набір базових потреб громадян, податки та дохід громадян.

3. Визначено шляхи вирішення суспільних конфліктів: силовий тиск (введення ряду обмежень для об'єктів державного управління), переговори (створення взаємоприйнятих позицій сторін суспільного конфлікту), соціальне маневрування (ряд дій що полягає в інтересах об'єктів державного управління в тимчасовому перерозподілі частини ресурсів суспільства), політичне маневрування (зміна структури суб'єктів державного управління).

Список використаних джерел

1. Довгань Н. П. Технології врегулювання конфліктів у державному управлінні / Н. П. Довгань // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 трав. 2004 р., м. Київ : у 2 т. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - Т. 1.
2. Ємельяненко Л. М. Конфліктологія // Л. Ємельянеко, В. Петюх, Л. Торгова, Р. Гриненко. – Київ : КНЕУ, 2003 –315 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - ст.3.
4. Статут Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури від 16 листопада 1945 р.
5. Ложкін Г. В. Психологія конфлікту: теорія і сучасна практика: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Г. В. Ложкін, Н. І. Пов'якель ; МОН України. – Київ : Професіонал 2007.

6. Мак'явеллі Н. Флорентійські хроніки; Державець / пер. з іт. А. Перепадя — Харків: Фоліо, 2007. — 511 с.

7. Гоббс Т. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної. пер. з англ.: Р. Димерець, В. Єрмоленко, Н. Іванова, Є. Мірошниченко, Т. Олійник; Київ: Дух і Літера, 2000. 600 с.

8. Руссо Ж-Ж. Про суспільну угоду, або Принципи політичного права / Укр. пер. з фр. та ком. О. Хома. — Київ: Port-Royal, 2001. — 349 с.

References

1. Dovgan` N. P. (2004) Texnologiyi vregulyuvannya konfliktiv u derzhavnomu upravlinni [Technologies of settlement of conflicts are in state administration]. Ky`yiv : NADU, T. 1.

2. Yemel`yanenko L. M. (2003) Konfliktologiya [Conflictology]. Ky`yiv : KNEU, 315p.

3. (1996) Konsty`tuciya Ukrayiny`[Constitution of Ukraine]. art. 3.

4. (1945) Statut Organizaciyi Ob'yednany`x Nacij z py`tan` osvity`, nauky` i kul`tury` [A charter of United Nations is on questions education, science and culture].

5. Lozhkin G. V. (2007) Psy`xologiya konfliktu: teoriya i suchasna prakty`ka [Psychology of conflict : theory and modern practice]. Ky`yiv : Professional.

6. Mac'Avelli N. (2007) Florentine chronicles; Derzhavets / trans. from Italian A. Perepadia - Kharkiv: Folio, 511 p.

7. Hobbes T. (2000) Leviathan, but the Essence, Budova and the reign of the powers of the church and civil. trans. from English: R. Dimerets, V. Єrmolenko, N. Ivanova, Є. Miroshnichenko, T. Oliynik; Kiev: Spirit and Literature, 600 p.

8. Rousseau J-J. (2001)About suspension, but the Principles of Political Law / Ukr. trans. from French that com. O. Homa. - Kyiv: Port-Royal, 349 p.

.

УДК 623:355
DOI: 10.5281/zenodo.3832365

Білозір Оксана Володимирівна, к.ю.н., докторант Міжрегіональної академії управління персоналом

Bilozir Oksana, PhD, Associate Professor, Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management

ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

FORMATION OF SOCIAL IDENTIFICATION OF UKRAINIAN STATE

Анотація. Зазначено, що теоретичні міркування щодо балансу секторів і їх взаємодій стають надзвичайно актуальними на тлі потреби в нових моделях соціальної політики в Україні. Кожен з трьох основних її суб'єктів має розглядатися як складне утворення, як безліч суб'єктів, політика яких може бути неузгоджена або навіть конфліктна в формальних межах одного соціального суб'єкта. Так, держава – це три незалежних гілки влади, і ця незалежність часто виявлялася у вигляді протистояння уряду і Верховній Раді в тому числі, з питань соціальної політики. Загальноприйнятим стало позначення ЗМІ як четвертої гілки влади, роль якої в тому, як сприймає населення, проведену державою соціальну політику і які проблеми сприймає як пріоритетні, надзвичайно велика. Адміністративні старання влади в останні роки привели до формування фактично однопартійної Верховної Ради, слухняного Уряду. Ступінь конфліктності їх взаємодій зменшилася, зате різко збільшилася напруга між владою і населенням, інтереси якого влада, схоже, вважає за можливе ігнорувати. Звичайно, це ставить під питання можливість послідовної соціальної політики та сталого розвитку держави.

Визначено, що економічний сектор як суб'єкт корпоративної соціальної політики. Крім формування бюджету держави і державних позабюджетних соціальних фондів, різні галузі економіки створюють власні недержавні системи пенсійного та медичного страхування, а також володіють певною інфраструктурою, що і доповнює, і фрагментує державну соціальну політику, а також рівень соціальної захищеності різних категорій працюючих. В результаті можливість заробити гідну пенсію сьогодні, як ніколи, проблематична. У той же час пенсіонери вже є групою, де багато малозабезпечених і соціально виключених.

Annotation It is noted that theoretical considerations regarding the balance of the sectors and their interactions are becoming extremely relevant against the background of the need for new models of social policy in Ukraine. Each of its three main subjects must be seen as complex entities, as multiple entities whose policies may be inconsistent or even conflicting within the formal boundaries of one social entity. Yes, the state is three independent branches of power and this independence has often been manifested in the form of confrontation between the government and the Verkhovna Rada, including on social policy issues. It has become generally accepted to designate the media as the fourth branch of government, whose role in how the population perceives the social policy pursued by the state and which perceives problems as a priority is extremely large. Administrative efforts of the authorities in recent years have led to the formation of a virtually one-party Council, obedient to the Government. The degree of conflict of their interactions has diminished, but the tension between the authorities and the population has increased dramatically, the interests of which the authorities seem to consider possible to ignore. Of course, this calls into question the possibility of a coherent social policy and sustainable development of the state.

It is determined that the economic sector as a subject of corporate social policy. In addition to forming the state budget and state extrabudgetary social funds, various sectors of the economy create their own non-state pension and health insurance systems, as well as have certain infrastructure that complements and fragmentes the state social policy, as well as the level of social protection of different categories of workers. As a result, the opportunity to earn a decent pension today is more difficult than ever. At the same time, retirees are already a group with many poor and socially excluded.

Ключові слова: держава, соціальна ідентифікація, політика, інтереси влади, соціальні фонди, соціальна захищеність, соціально включені

Keywords: state, social identification, politics, interests of the authorities, social funds, social protection, social inclusion

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сьогодні досить актуальним є питання соціальної ідентифікації української держави. Багато соціологів його характеризують як фрагментоване, мозаїчне, що використовує насильство для отримання доходу на своїй території. Природно, що соціальна політика в Україні також носить мозаїчний і незбалансований характер. Вона заснована на суперечливому поєднанні принципів лібералізму і патерналізму, універсальності й адресності.

Теоретичні міркування щодо балансу секторів і їх взаємодій стають надзвичайно актуальними на тлі потреби в нових моделях соціальної політики в

Україні. Кожен з трьох основних її суб'єктів має розглядатися як складне утворення, як безліч суб'єктів, політика яких може бути неузгоджена або навіть конфліктна в формальних межах одного соціального суб'єкта. Так, держава – це три незалежних гілки влади, і ця незалежність часто виявлялася у вигляді протистояння уряду і Верховній Раді в тому числі, з питань соціальної політики. Загальноприйнятим стало позначення ЗМІ як четвертої гілки влади, роль якої в тому, як сприймає населення, проведену державою соціальну політику і які проблеми сприймає як пріоритетні, надзвичайно велика. Адміністративні старання влади в останні роки привели до формування фактично однопартійної Верховної Ради, слухняного Уряду. Ступінь конфліктності їх взаємодій зменшилася, зате різко збільшилася напруга між владою і населенням, інтереси якого влада, схоже, вважає за можливе ігнорувати. Звичайно, це ставить під питання можливість послідовної соціальної політики та сталого розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Наукові дослідження, пов'язані із з'ясуванням особливостей структури самоорганізації партнерських відносин в державній соціальній політиці присвячені праці українських дослідників С. Андрєєва, Г. Балихіна, Т. Макаренка, Ю. Ольсевича, Р. Старкова, Б. Токарського, С. Шишкіна, Л. Якобсона та багато інших.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

У даній статті є визначення особливостей, системних проблем та актуальних питань формування соціальної ідентифікації української держави**.**

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Економічний сектор як суб'єкт корпоративної соціальної політики, також є поліформним утвоернням. Крім формування бюджету держави і державних позабюджетних соціальних фондів, різні галузі економіки створюють власні недержавні системи пенсійного та медичного страхування, а також володіють певною інфраструктурою, що і доповнює, і фрагментує державну соціальну політику, а також рівень соціальної захищеності різних категорій працюючих. В результаті можливість заробити гідну пенсію сьогодні, як ніколи, проблематична. У той же час пенсіонери вже є групою, де багато малозабезпечених і соціально виключених. Мабуть, їх число буде рости.

Таблиця 1.

Характеристика типів соціальних держав

Харакетристика	Католічний	Консервативний	Ліберальний	Соціал-демократи
Центральна одиниця	Сім'я	Місцевий ринок праці	Уряд	Місцеві органи управління
Рівень вират на соціальне забезпечення	Низький	Всокий	Середній або низький	Високий
Зайнятість	Низька, більшість жінок не працює	Висока, но широко представлена неповна розподілена зайнятість	Середня, широко представлен вториний ринок праці	Висока, стимулююча державою
Розвиток приватного сектору які пропонують соціпльні послуги	Середне	Виске	Дуже високе	Середне
Головне лдерело фінансування	Самопоміч, родина поміч та взаємодопомога. Обовязкове страхування	Обовязкове копоративне страхування, самопоміч та взаємопоміч	Податковий перерозподіл для бідних та непрацюючих, різних видів страхування для платників податків	Держава та комуни (муніціпалітети). Податковий перерозподіл.

Специфіка громадянського суспільства як суб'єкта соціальної політики полягає у величезній різноманітності його структур, що включають будь-які громадські асоціації та організації, від місцевого самоврядування населення до церкви та інших конфесійних організацій [1]. Групова динаміка українського суспільства, що характеризується появою спільнот, учасники яких усвідомлюють

власну суб'єктність, мають спільні інтереси і здатні робити колективні дії для їх реалізації, пов'язана зі становленням солідарних відносин, які повинні прийти на зміну державному патерналізму. Точніше, солідарні структури громадянського суспільства в процесі свого розвитку зможуть, нарешті, зробити питання про те, що може робити суспільство, а що має робити держава в сфері соціальної політики, не риторичним, а головним буде важливість справ відповідно до цінностей і цілей суспільства.

І, нарешті, уявлення про людину як суб'єкт соціальної політики ставить питання про форми її взаємодії з державою, економікою і громадянським суспільством, про її ролі у соціальних змінах, що відбуваються, про значення неформальної підтримки, або, навпаки, неприйняття населенням будь-яких змін [2, с.12]. Тому в тексті дисертації приділено значне місце розгляду людини як традиційного об'єкта соціальної політики, розглянуто питання про те, як реалізація соціальних прав і обов'язків роблять людину суб'єктом соціальної політики і які показники свідчать про різні аспекти її реалізації.

Оскільки пріоритетом української держави залишається зниження витрат бюджету на соціальні потреби, у 2004 році було знову поставлено питання про адресну допомогу найбільш нужденним і заміні натуральних пільг грошовими компенсаціями. Очевидно, що надання допомоги відповідно до встановлених законами категорій засвідчила свою неефективність, безадресну і навіть несправедливу. Однак переклад натуральних пільг на грошові компенсації викликає велику тривогу [3]. Крім того, що суми компенсацій не покривають вартості втрачених пільг в натуральному вираженні, суми компенсації більші, часом в 3-4 рази, для все тих же, не найбідніших груп пенсіонерів. Крім того, всі компенсації будуть виплачуватися уже відомим (ідентифікованим) групам ризику. А що робити з новими, не тільки бідними, але, головне, соціально виключеними, яких стає все більше? В умовах України це:

- люди, які живуть у віддалених населених пунктах (селах);
- люди без необхідної освіти і навичок;
- етнічні меншини, мігранти;
- працюючі (зайняті) з низьким рівнем заробітної плати (як правило, в бюджетних галузях);
- самотні літні люди з низькою пенсією і поганими житловими умовами;
- молодь у «спальних» районах великих міст, без закінченої освіти і без перспектив зайнятості.

У сформованій практиці роботи соціальних служб інші види допомоги, крім натуральної або грошової, використовуються мало. Допомога працездатним громадянам не орієнтована на їх працевлаштування і не носить поворотного характеру [4]. Більш складні види адресної допомоги, наприклад

мікрофінансування для спільнот, що живуть у віддалених населених пунктах, практично не застосовується.

Для орієнтації в способах взаємодій, характерних для соціальної політики, може допомогти також законодавчо встановлений перелік «важких життєвих ситуацій», які об'єктивно порушують життєдіяльність особи і які вона не може подолати самостійно, що дає людині, що потрапила до них, право на соціальне обслуговування.

Сучасна ситуація в Україні висуває нові вимоги до можливостей людини як суб'єкта і адресата (об'єкта) соціальної політики. Можна передбачити, що структурування соціальної політики, цього пріоритетного напрямку діяльності сучасної соціальної держави, зазнає глибоких змін. Такі зміни вже проводилися, але в менших масштабах, наприклад, у західних країнах, які йшли назустріч вимогам громадянського суспільства для вирішення соціальних проблем. Зараз, особливо в постсоціалістичних країнах, виникло безліч ініціатив і дій, які не можна чітко віднести до жодної зі сфер. Вони є як витратами («сірими зонами»), так і досягненнями міжсекторної взаємодії. Розквіт нових соціальних і культурних рухів, таких як боротьба за права людини, фемінізм, захист навколишнього середовища та ін. створили новий тип соціальної структури – «мережеве суспільство» і нові можливості соціальних взаємодій, надзвичайно диференційованих як у глобальному, так і в локальному просторі [5].

Цей процес ще раз продемонстрував важливість узгодження різних інтересів в світі, одночасно фрагментарне і взаємозалежному.

На закінчення необхідно відзначити, що розвиток соціальних держав і соціальної політики повсюдно носить суперечливий характер. Розробка ефективної соціальної політики є найважливішим завданням будь-якої влади, тим більше, нової української. Постійний контекст глобальних соціальних проблем, виділених ще в 1970-і роки, і нові проблеми, пов'язані із «суспільством ризику», визначають мегатенденції соціальної політики. Новий глобальний світ інформаційних технологій інтерпретується багатьма дослідниками в термінах кризи капіталізму і етатизму та необхідності їх реструктуризації. Однак все більше дослідників звертає увагу на те, що паралельно глобалізації йдуть процеси локалізації, відродження традиційних інститутів, таких як місцеве самоврядування, національно-культурні та господарські громади тощо. В Україні ж протиріччя розвитку західних соціальних держав, які інтерпретувалися низкою дослідників як криза, недостатньо осмислені і відрефлексовані [6]. Це підсумовується з традиційними українськими проблемами, як виникли в результаті трансформацій останніх років, так і успадкованими від соціалізму. Таким чином замість розвитку процесів взаємодії секторів суспільства і формування більш узгодженої та збалансованої моделі розвитку України, ми

бачимо втрату довіри громадян до держави, маніпулювання громадською думкою, неповагу до законів з боку всіх суб'єктів соціальної політики.

Незважаючи на сформовані організаційні структури і правовий простір, механізми реалізації соціальної політики в Україні характеризуються, на думку більшості дослідників, реальними труднощами, такими, наприклад, як:

а) утворився «розрив» між поставленими самим життям соціальними проблемами і можливостями фінансово-економічного, організаційного та управлінського плану;

б) протиріччя між декларованими центром цілями, регіональною та місцевою владою і завданнями соціальної політики, з одного боку, і реальними заходами щодо їх здійснення – з іншого;

в) протиріччя між органами соціальної політики центру і регіонів, які охоплюють сфери компетенції, управління і організації конкретної роботи з реалізації соціальних програм;

г) протиріччя, зумовлені явною невідповідністю між необхідними інформаційними технологіями в управлінні соціальною сферою і сучасним станом соціального менеджменту як на національнму, так і регіональному та місцевому рівнях [7].

Сучасна ситуація в Україні викликає певне почуття розгубленості і втрати напряму в розвитку соціальної політики. Навіть у більш ранні періоди цілі соціальної політики були сформульовані чіткіше і зрозуміліше. З ними можна було не погоджуватися або обговорювати ступінь їх реалізованості. Сьогодні ж напрямок руху неясний. Більш того, представляється обґрунтованим припущення, що основним соціальним пріоритетом держави є зниження витрат бюджету на соціальні потреби і взагалі на потреби населення [8, с. 39]. Тому обговорювати проблему ефективності соціальної політики та роль кожного з секторів суспільства в ній знову майже неможливо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

М. Вебер підкреслив, що суспільства модерну спираються на раціональність і формалізацію (як правило, у формі закону). Але це описує тільки тенденцію, що викликає багато проблем. Підкреслимо ще раз, що незалежно від деякої формалізації власних меж держава може стати залізною кліткою з обмеженими можливостями для самовизначення індивідуумів, стати порушником соціального балансу. В контексті громадянського суспільства це означає, що формалізація, раціональність не повинна пригнічувати «природні» соціальні відносини типу сім'ї, дружби, сусідства та тощо. Баланс між формальністю і добровільністю повинен існувати, не дозволяючи будь-якій стороні бути домінуючою, а неминучі перекривання сфер держави, ринку та соціальної самоорганізації повинні бути обмежені, прозорі і керовані. Вони повинні бути під

соціальним контролем громадян, активно зацікавлених в реалізації як своїх прав, так і своїх громадянських обов'язків. Якщо ж цей баланс порушений в результаті патерналізму держави, то сьогодні не слід сподіватися на те, що населення негайно стане вирішувати завдання, від яких держава відмовляється. Навпаки, держава, щоб передати якісь завдання соціальної політики третьому сектору або сім'ям і сусідським співтовариствам, має «виростити» їх здатність самостійно вирішувати власні проблеми, в тому числі, зробити їх економічно менш залежними від держави.

Однак етатизм або етакратизм здається сучасній українській владі еталоном розвитку. Це вже породило тенденції повернення до автократичної держави і недостатню легітимацію державної влади. Після стихійного і не узгодженого з інтересами населення періоду приватизації і суверенізації, сьогодні можна спостерігати спроби жорсткого адміністративного втручання в розвиток ринкових структур і громадських організацій, а також обмеження можливостей місцевого самоврядування, тобто все тієї ж самоорганізації населення.

Література

1. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). OECD Guidelines for Multinational Enterprises [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf

2. Зінченко А. Розвиток КСВ в Україні: 2010–2018 / А. Зінченко, М. Саприкіна. – К.: Видавництво «Юстон», 2017. – 52 с.

3. Центр «Розвиток корпоративної соціальної відповідальності». Національна Стратегія КСВ: крок уперед [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://csr-ua.info

4. US SIF Foundation's 2018 biennial Report on US Sustainable, Responsible and Impact Investing Trends [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.ussif.org/files/Trends/Trends%202018%20executive%20summary%20FINAL.pdf

4. Eurosif 2018 SRI Study [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eurosif.org/wpcontent/uploads/2018/11/European-SRI-2018-Study.pdf

6. Український фонд соціальних інвестицій (УФСІ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://usif.ua/page/about 16. United nations. The Sustainable Development Agenda [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/

7. Камишникова Е. В. Основні проблеми впровадження концепції корпоративної соціальної відповідальності в українське бізнес середовище / Е. В. Камишникова // Университетская наука-2015 : в 4-х т. : тез. докл. междунар.

науч.-техн. конф. (Мариуполь, 19-20 мая 2015 г.) / ГВУЗ «ПГТУ». – Мариуполь, 2015. – Т. 3. – С. 8.

8. Berezina O. Yu. The financial component of corporate social responsibility // Економіка і організація управління. – 2018. – №1. – С. 34-42.

References

1. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). OECD Guidelines for Multinational Enterprises [Online], available at: https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf (Accessed 18 September 2019).

2. Zinchenko, A. and Saprykina, M. (2017), Rozvytok KSV v Ukraini: 2010–2018 [CSR Development in Ukraine: 2010-2018], Yuston, Kyiv, Ukraine, P. 52.

3. Centre Corporate Social Responsibility Development. National CSR Strategy: A Step Forward [Online], available at: http://csr-ua.info (Accessed 18 September 2019).

4. US SIF Foundation's 2018 biennial Report on US Sustainable, Responsible and Impact Investing Trends [Online], available at: https://www.ussif.org/files/Trends/Trends%202018%20executive%20summary%20FINAL.pdf (Accessed 18 September 2019).

5. Eurosif 2018 SRI Study [Online], available at: http://www.eurosif.org/wpcontent/uploads/2018/11/European-SRI-2018-Study.pdf (Accessed 18 September 2019).

6. Ukrainian Social Investment Fund (UFSI) [Online], available at: https://usif.ua/page/about (Accessed 18 September 2019). 16. United nations. The Sustainable Development Agenda [Online], available at: https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/ (Accessed 18 September 2019).

7. Kamyshnykova, E.V. (2015), “Main problems of introduction of the concept of corporate social responsibility in the Ukrainian business environment”, Zbirka dopovidej na Mizhnarodnij naukovo-tekhnichnij konferentsii Unyversytetskaia nauka-2015 [Conference Proceedings of the International Scientific and Technical Conference], Higher education institution PGTU, Mariupol, Ukraine, vol. 3, p. 8.

8. Berezina, O.Yu. (2018), “The financial component of corporate social responsibility”, Economics and organization of management, vol. 10, pp. 34-42.

УДК: 351.751
DOI: 10.5281/zenodo.3832373

Гуйда Олександр - аспірант Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Huida Oleksandr – Postgraduate Student of the Training Research and Production Centre of the National University of Civil Protection of Ukraine

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ І ЗВ'ЯЗКУ В УКРАЇНІ

THE PROBLEMS OF STATE REGULATION OF THE TELECOMMUNICATIONS AND COMMUNICATIONS MARKET IN UKRAINE

В статті досліджені проблеми державного ринку телекомунікацій, обгрунтована необхідністьдержавного регулюванняринку телекомунікацій з урахуванням його специфічних особливостей. Охарактеризовані вже реалізовані методидержавного регулюванняринку телекомунікацій і сформульовані інноваційні напрями вдосконаленнядержавного регулювання з урахуванням досвіду державного регулювання за кордоном у рамках євроінтеграції України.

***Ключові слова**: державного регулювання телекомунікацій, послуги електрозв'язку, телекомунікаційні ринки*

The problems of the state telecommunications market have been examined in the article, the need for the state regulation of the telecommunications market accounting for its specific features has been substantiated. The implemented methods of the state regulation of the telecommunications market have been characterized and the innovative directions of the state regulation improvement have been proposed on the basis of the foreign experience of the state regulation within the framework of Ukraine's European integration.

***Keywords**: public regulation of telecommunications, telecommunication services, telecommunication markets*

Постановка проблеми. В умовах ринкової економіки особливу гостроту набуває питання про необхідність втручання держави в оборот ринку телекомунікацій. Для розвиненої ринкової економіки характерне дотримання балансу між принципами вільного підприємництва і інтересами суспільства і держави.

Встановлення такого балансу на ринку телекомунікацій і зв'язку сьогодні неможливе без здійснення заходів з вдосконалення механізмів державного регулювання цього ринку.

Добросовісна конкуренція на ринку телекомунікацій і зв'язку відповідає громадським інтересам, оскільки вона спонукає операторів зв'язку працювати ефективніше і пропонувати ширший асортимент послуг з нижчих цін. Тому створення добросовісної конкуренції на ринку телекомунікацій і зв'язку - одне з важливих державних завдань. В той же час це і одне з найскладніших завдань, оскільки оператори зв'язку розрізняються за структурою і масштабам діяльності, за наявностю інфраструктури зв'язку, положенню на ринку, переліку послуг, що надаються, і так далі.

Аналіз останніх публікацій. Теоретичною і методологічною основою дослідження послужили наукові дослідження з проблем трансформації державно-управлінських аспектів та інфраструктурних процесів в працях вітчизняних вчених, а також концепція розвитку єдиного інформаційного простору, програмні документи комісії зв'язку Європейського Союзу та державних органів в області телекомунікацій [1-5].

Метою статті єдослідитипроблеми державного регулювання ринку телекомунікацій і зв'язку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Використовуючи різні технології, вони прагнуть збільшити свій прибуток, розширити сферу дії з території і числа абонентів і, відповідно, отримати максимальний вплив на ринку. Основні цілі державного регулювання конкуренції, з урахуванням перерахованих чинників, полягають в тому, щоб налагодити дію ринкового механізму, обмежити зловживання впливом на ринок і підвищити економічну ефективність ринку в цілому .Загальна характеристика і оцінка стану правового механізму державного регулювання ринку телекомунікацій і зв'язку На сьогодні до ключевої проблеми вдосконалення державного регулювання українського ринку телекомунікацій і зв'язку видається вироблення єдиної і несуперечливої концепції домінування (значної ринкової сили).

Чинні законодавчі акти, що визначають правовий механізм державного регулювання стосунків, пов'язаних з діяльністю в області електрозв'язку, містять три різні концепції домінування :

«істотне положення в мережі зв'язку загального користування»,

«домінуюче положення»,

«природна монополія» [2, с.40].

В цілях забезпечення конкуренції в області електрозв'язку було введено поняття оператора зв'язку, що займає істотне положення в мережі зв'язку загального користування. Це оператор, який разом з афільованими особами володіє в географічно певній зоні нумерації або на усій території

України не менше чим 25 відсотками монтованої місткості або має можливість здійснювати пропуск не менше чим 25 відсотків трафіку. Вказаний оператор, як випливає із закону, зобов'язаний забезпечувати недискримінаційний доступ на ринок послуг зв'язку конкуруючим операторам зв'язку і робити універсальні послуги зв'язку в тих випадках, коли конкурс на надання таких послуг або не виявив переможця, або не відбувся.

Згідно з Законом України «Про захист від недобросовісної конкуренції» домінуюче положення - це положення господарюючого суб'єкта (групи господарюючих суб'єктів) на ринку певного товару, що дає такому суб'єктові можливість робити вирішальний вплив на загальні умови звернення товару на відповідному товарному ринку, і (чи) усувати з ринку інших господарюючих суб'єктів, і (чи) утрудняти їм доступ на ринок. Домінуючим визнається положення господарюючого суб'єкта, доля якого на ринку певного товару перевищує 50 відсотків, якщо інше не буде встановлено антимонопольною службою. Якщо доля господарюючого суб'єкта на товарному ринку складає від 50 до 35 відсотків, то антимонопольна служба може за певних умов визнати його домінуюче положення.

Не може бути визнано домінуючим положення господарюючого суб'єкта, доля якого на ринку не перевищує 35 відсотків.При цьому домінуючим завжди визнається положення господарюючого суб'єкта - субъекта природної монополії на ринку, що знаходиться в стані природної монополії.

Поняття «Природна монополія» не може застосовуватися для цілей регулювання стосунків, пов'язаних з конкуренцією, оскільки природна монополія не передбачає конкуренцію. Поняття оператора зв'язку, що займає істотне положення в мережі зв'язку загального користування, явно утримує ознаки домінування на товарному ринку.

Усі три поняття одночасно використовуються в цілях державного регулювання громадських стосунків в області зв'язку, і при цьому кожне має своє цільове призначення (мета регулювання) :

«природна монополія» - забезпечення доступності що реалізовується суб'єктом природної монополії товару (роботи, послуги) для споживачів;

«домінуюче положення« - попередження і припинення монополістичної діяльності і недобросовісної конкуренції;

«істотне положення в мережі зв'язку загального користування» - забезпечення ефективної і добросовісної конкуренції на ринку послуг зв'язку.

Відсутність єдиної концепції домінування в області зв'язку ускладнюється проблемою визначення товарних ринків телекомунікацій і зв'язки, у рамках яких тільки і може проводитися оцінка на відповідність поняттям «Природна монополія» і «домінуюче положення».

Істотним недоліком є відсутність законодавчо встановленого обов'язку регулюючих державних органів проводити аналіз товарних ринків в області зв'язку. Відсутність об'єктивної інформації у регулюючих органів про стан конкуренції на ринках тягне застосування методів регулювання, не адекватних цілям регулювання і реального стану справ в цій області.

Великий комплекс проблем пов'язаний із законодавчим розмежуванням ринків в області зв'язку - це, передусім, відсутність однакового підходу, верифіцируємих критеріїв класифікації і ідентифікації ринків, неузгодженість основних понять, надмірність (зайва ускладненість) класифікації послуг зв'язку, який призводить до неминучих протиріч і не може забезпечити ефективне державне регулювання.

Основний принцип розділення ринків в області зв'язку, закріплений в чинному законодавстві, заснований на детальній класифікації послуг зв'язку. Нормативні правові акти пропонують декілька класифікацій послуг зв'язку, залежно від виду яких і застосовується різне правове регулювання.

При цьому визначення послуг загальнодоступного електрозв'язку не дається.На підзаконному рівні різними нормативними правовими актами вводяться різні переліки послуг зв'язку, у тому числі і послуг загальнодоступного електрозв'язку.

Зокрема, ліцензійний перелік включає 20 послуг зв'язку. Така надмірна деталізація представляється не цілком обгрунтованою, оскільки базується на класифікації технологій випромінювання, передачі або прийому інформації, тобто технологій з'єднання у мережі зв'язку.

Сформувався також і самостійний ринок міжоператорських взаємовідносин, що робить істотний вплив на споживчий ринок послуг зв'язку. Якщо більше десяти років тому фактично усю інфраструктуру зв'язку складали дротяні лінії зв'язку, і належала вона одному державному операторові зв'язку, то за останні роки з розвитком нових безпровідних технологій передачі сигналу ситуація кардинально змінилася. Кількість операторів зв'язку, ліній, що мають власну долю, і засобів зв'язку в мережі зв'язку загального користування, значно зросла. Чинне законодавство не враховує ці зміни. Методи державного регулювання, як і раніше, застосовуються на підставі встановлення нормативним правовим актом конкретного виду послуг зв'язку. Чинне законодавство ототожнює товарний ринок з тим або іншим конкретним видом послуг зв'язку, що не відповідає реальній економічній ситуації, а також світовому, зокрема європейському, досвіду державного регулювання ринків телекомунікацій і зв'язку [1].

Першочерговим видається питання про те, наскільки правомірне віднесення послуг загальнодоступного електрозв'язку до сфери природних монополій. Відповідь на це питання повною мірою повинна дати аналіз

реальній економічній ситуації на товарних ринках в області зв'язку . І хоча державні регулятори таких досліджень не проводять (в силу відсутності відповідних зобов'язань), вже сьогодні, виходячи з існуючих тенденцій розвитку галузі зв'язку, можна констатувати, що в умовах поширення нових технологій задоволення попиту на усіх ринках в області зв'язку, у тому числі і послуг загальнодоступного електрозв'язку, не може бути ефективніший за відсутності конкуренції. Отже, в якості попереднього виводу необхідно визнати відсутність в області зв'язку ринків в стані природної монополії, яке визначається як стан, при якому задоволення попиту ефективніше у відсутності конкуренції, а вироблювані послуги не можуть бути замінені в споживанні іншими послугами. Так послуги загальнодоступного фіксованого зв'язку вже сьогодні успішно замінюються послугами мобільного зв'язку і IP - телефонії.

Чинне законодавство не відповідає конкурентній моделі державного регулювання, яка передбачає наявність правових норм, що встановлюють загальні критерії домінування і методи регулюючого впливу, розраховані на невизначене коло осіб, а також застосовані до будь-якого товарного ринку[2, с.39].

Концепції домінування, засновані на поняттях «Оператор зв'язку, що має істотне значення в мережі зв'язку загального користування» і «природна монополія», поширюються тільки на операторів фіксованого зв'язку. Одночасна наявність в законодавстві відразу трьох різних концепцій домінування не дозволяє здійснювати ефективне державне регулювання, перешкоджає добросовісній конкуренції і гальмує розвиток галузі зв'язку, особливо в сегменті фіксованого зв'язку.

Європейський досвід державного регулювання ринку телекомунікацій і зв'язку в країнах Європи перехід до відкритої конкуренції на ринках телекомунікацій і зв'язку вважається головною метою здійснюваної нині реформи законодавчого регулювання таких ринків.

Європейський підхід до державного регулювання стосунків в області електрозв'язку базується на єдиній концепції значної ринкової сили, у рамках якої правовий інститут природних монополій не застосовується. Предметом державного регулювання є товарні ринки, які спочатку підрозділяються на оптові ринки доступу і використання інфраструктури зв'язку (міжоператорських взаємодій) і роздрібні ринки послуг зв'язку для кінцевого користувача. Подальша класифікація ринків будується на підставі даних про попит і пропозицію .Основна роль відводиться регулюванню доступу до інфраструктури зв'язку і міжоператорських взаємодій.Такий підхід закріплений в Директиві Європейського парламенту і Ради 2002/21/ЄС від 7 березня 2002 року про загальні рамки регулювання електронних комунікаційних мереж і послуг (Рамкова Директива) і супутніх їй

Рекомендацій про відповідні (релевантні) ринки продуктів і послуг в секторі електронних комунікацій(2003) [4, с.29]. Директива встановлює загальний принцип, згідно з яким заходи державної дії застосовані тільки до ринку з нерозвиненою конкуренцією. Ринок з ефективною конкуренцією державному регулюванню не підлягає . Зобов'язання (методи регулюючого впливу) по доступу у мережі і послуг зв'язку і міжоператорської взаємодії накладаються на підприємства зі значною ринковою силою.

Особлива увага при цьому приділяється методам тарифного регулювання, які розрізняються на методи тарифного державного регулювання відносно послуг з доступу і відносно послуг зв'язку . Важливо, що методи тарифного регулювання відносно послуг зв'язку застосовуються, якщо тарифне регулювання відносно послуг доступу не привело до досягнення цілей регулювання.

Такий принцип визначається тим, що стосунки між операторами зв'язку з питань доступу і використання інфраструктури зв'язку є первинними по відношенню до послуги зв'язку . Вони формують самостійні товарні ринки послуг приєднання і послуг з пропуску трафіку, що підлягають обов'язковому державному регулюванню з метою гарантувати доступ до інфраструктури зв'язку і її використання операторові зв'язку, що не має такої інфраструктури, і охочому займатися підприємницькою діяльністю на ринку послуг зв'язку. У багатьох державах Європи нині регулювання електрозв'язку здійснюється незалежним регулюючим органом [3].

Основне завдання вдосконалення державного регулювання ринку телекомунікацій і зв'язку полягає в тому, щоб створити законодавчі умови для переходу цього ринку в конкурентний стан. Для цього необхідно змінити пряме, жорстке і не завжди ефективне в сучасних умовах державне регулювання діяльності в області зв'язку на модель конкурентного регулювання. Крім того, економічно і політично актуальною є гармонізація українського законодавства в області зв'язку із законодавством Європейського Союзу, світової організації торгівлі і інших міжнародних організацій. Для переходу на конкурентну модель державного регулювання в області зв'язку необхідно:

-встановити однакову концепцію домінування на товарних ринках в області зв'язку (значної ринкової сили) і з цією метою погоджувати термінологію, використовувану в законодавстві про конкуренцію і в законодавстві про зв'язок;

-визначити економічно обгрунтований підхід до структуризації і класифікації товарних ринків в області зв'язку;

-встановити критерії домінування на вказаних товарних ринках;

-визначити завдання державного регулювання в області зв'язку і що відповідають цим завданням методи регулюючого впливу;

-розмежувати повноваження органів влади у сфері регулювання діяльності в області зв'язку і визначити принципи їх взаємодії;

-визначити критерії доступності послуг зв'язку для кінцевого користувача;

-закріпити перехідний період для введення конкурентної моделі регулювання в дію[5].

При конкурентній моделі державного регулювання об'єктом регуляції є товарні ринки. Тому в першочерговому порядку необхідно прийняти норми, що встановлюють порядок визначення товарних ринків в області зв'язку, єдиний підхід до їх регулювання, порядок аналізу конкуренції на цих ринках, включаючи терміни проведення аналізу, права і обов'язку зацікавлених сторін, а також порядок застосування методів державного регулювання за результатами аналізу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, зростання впливу ринку доступу і використання інфраструктури зв'язку обумовлює необхідність кардинальної зміни підходу до визначення товарних ринків в області зв'язку.

Замість прийнятого сьогодні ототожнення товарного ринку з тим або іншим видом послуг зв'язкудоцільно ввести дворівневий підхід.

При такому підході базовий рівень складає ділення товарних ринків на ринок доступу і використання інфраструктури зв'язку і на ринок послуг зв'язку для кінцевого споживача .

Детальніша економічно обгрунтована сегментація товарних ринків надбудовується над цим базовим рівнем. Методи регулюючого впливу повинні спочатку застосовуватися до стосунків, що виникають на товарних ринках доступу і використання інфраструктури зв'язку (стосунки «оператор - оператор»). Від регулюючої дії на ці стосунки залежить перелік, об'єм, якість і вартість послуг зв'язку (стосунки «оператор - абонент»), які, будучи зовнішнім вираженням розвитку інфраструктури зв'язку і стосунків з її використання, формують самостійні ринки.

Методи державного регулювання в області зв'язку повинні застосовуватися тільки на ринках з неефективною конкуренцією, не порушуючи принципів ринкової економіки, стимулюючи розвиток конкуренції, запобігаючи дискримінації відносно кінцевих користувачів і конкурентів операторами зв'язку, що займають домінуюче положення на ринку. При цьому державі важливо забезпечити стабільне і безпечне функціонування інфраструктури зв'язку, доступність і безперебійне надання послуг зв'язку на

усій території країни для усіх користувачів в умовах відкритої конкуренції між операторами зв'язку.

Список використаної літератури

1. Амитан, В. Н. Экономические и технологические ориентиры инновационной трансформации экономики Украины и регионов . Управління регіону та підприємства. Сер. „Економіка”: зб. наук. праць / ДонДАУ. Донецьк: ДонДАУ, 2003. Т. IV, Вип. 29. С. 6 – 15.
2. Уманець, Т. Інформаційно-аналітична база регіонального управління: сучасний стан та перспективи розвитку . Економіка України. 2007. № 8. С. 39-45.
3. Лебедєва Є.О. Інформаційне забезпечення митного оформлення товарів і транспортних засобів: вивчення досвіду зарубіжних країн .Митна справа. 2014. № 6 (96). С. 48-53
4. Федулова, Л. Теорія і практика формування інноваційних стратегій корпоративних структур: монографія . Хмельницький: ХНУ, 2009. 239 с.
5. Черкасов В.В. Проблемы риска в управленческой деятельности : монография 2-е изд., перераб. и допол. М.: Рефл-бук, К.: Ваклер, 2002. 320 с.

References

1. Amy`tan, V. N. Эkonomy`chesky`e y` texnology`chesky`e ory`enty`ry y`nnovatsy`onnoi transformatsy`y` эkonomy`ky` Ukray`ny y` regy`onov . Upravlinnya regionu ta pidpry`yemstva. Ser. „Ekonomika”: zb. nauk. pratsz` / DonDAU. Donetsz`k: DonDAU, 2003. T. IV, Vy`p. 29. S. 6 – 15.
2. Umanetsz`, T. Informatsiino-anality`chna baza regional`nogo upravlinnya: suchasny`y stan ta perspekty`vy` rozvy`tku . Ekonomika Ukrayiny`. 2007. # 8. S. 39-45.
3. Lebedyeva Ye.O. Informatsiine zabezpechennya my`tnogo oformlennya tovariv i transportny`x zasobiv: vy`vchennya dosvidu zarubizhny`x krayin .My`tna sprava. 2014. # 6 (96). S. 48-53
4. Fedulova, L. Teoriya i prakty`ka formuvannya innovatsiiny`x strategii korporaty`vny`x struktur: monografiya . Xmel`ny`tsz`ky`y: XNU, 2009. 239 s.
5. Cherkasov V.V. Problemy ry`ska v upravlencheskoi deyatel`nosty` : monografy`ya 2-e y`zd., pererab. y` dopol. M.: Refl-buk, K.: Vakler, 2002. 320 s.

УДК: 35.082
DOI: 10.5281/zenodo.3832375

Древаль Ю.Д., д. держ. упр., НУЦЗУ, м. Харків

Dreval Yu., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the Department of Occupational Safety, Technogenic and Ecological Safety, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

УПРАВЛІНСЬКА (ОРГАНІЗАЦІЙНА) КУЛЬТУРА І БЕЗПЕКА ВИРОБНИЦТВА

MANAGEMENT (ORGANIZATIONAL) CULTURE AND PRODUCTION SAFETY

Проаналізовано питання щодо сутності організаційної (управлінської) культури та значущості культурного феномену у підтриманні належного стану безпеки у сфері соціально-трудових відносин. Додатково обґрунтовано положення про те, що організаційна культура формується на основі складного переплетіння зовнішніх та внутрішніх факторів. Відзначено наявність кореляції між економічними успіхами та постійним вдосконаленням заходів з покращення стану культури на кожному конкретному об'єкті. Наголошується на тому, що культура безпеки має розглядатися в якості невід'ємної частини ділової активності та економічної діяльності.

Ключові слова: *культура, організаційна культура, конфліктна взаємодія, культура безпеки, безпека праці, безпека виробництва.*

The essence problems of the management culture and the importance of the cultural phenomenon of maintaining a proper safety state in the social and labor relations sphere are analyzed. A statement that organizational culture is formed on the basis of a complex interaction of external and internal factors is additionally substantiated. It is noted that a correlation between economic success and the continuous improvement of the cultural state measures at each specific social object is existed. It is emphasized that the safety culture should be considered as an integral part of business activity and economic life.

Keywords: *culture, organizational culture, conflict interaction, safety culture, labor safety, production safety.*

Постановка проблеми. Культурою у загальному розумінні є сукупність матеріального та духовного надбання певної людської спільноти,

нагромадженого, закріпленого і збагаченого протягом тривалого періоду, що передається від покоління до покоління, і включає всі види мистецтва, культурну спадщину, культурні цінності, науку, освіту та відображає рівень розвитку цієї спільноти. Організаційна ж чи управлінська культура загалом інтерпретується як певна духовна програма чи модель поведінки, що постійно відтворюється на практиці та відображає найстійкіші поведінкові риси організаційної взаємодії. На рівні конкретної установи вона виявляється у своєрідному психологічному кліматі, проявом якого є усталені зв'язки між працівниками, а також властивий цій організації стиль управління та загальноприйнята манера спілкування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Останнім часом інтерес до організаційної культури невпинно зростає, що передусім пояснюється усвідомленням значущості її впливу на ефективність діяльності підприємств чи організацій. Більшість вчених та менеджерів, що займаються організаційними проблемами, на сьогодні вже чітко усвідомлює, що культура чинить потужний вплив на виробничі показники діяльності та довгострокову ефективність підприємств.

Поняття «організаційна культура» та «культура організації» аналізуються в руслі багатьох наукових галузей (філософії, соціології, економіки, менеджменту, державного управління, права, працеохоронної проблематики та низки технічних дисциплін). Так, у науці державного управління наголос ставиться на впливах та взаємних впливах у колективі. У руслі організаційного менеджменту акцент дослідницької уваги концентрується на «людині організації», якій мають бути властиві ідеальні риси поведінки та високої моральності (наголошуючи, у руслі напрацювань Г. А. Саймона та П. Делісі, на загальній лояльності «організаційної людини» та її тяжінні до ідентифікації з колективом). Головною ж проблемою визначається співвідношення ендогенних та екзогенних факторів формування такого культурного феномену (див. праці М. Луї, А. Петтігрю, С. Роббінса, Д. Сільвермана, Н. Смелзера, Е. Шейна, Т. Лоусона та Д. Геррода).

Виділення невирішених проблем. Водночас, не зважаючи на посилений інтерес науковців до окресленої проблематики, актуальним залишається питання щодо того, яким чином поєднати схильність людей дбати лише про свої особисті інтереси та необхідність підтримувати добробут конкретних організацій і суспільства в цілому. При цьому, як вважає М. Портер, хоча роль культури в економічному прогресі не піддається сумніву, інтерпретація цієї ролі в контексті інших впливів і виявлення власне культурного впливу виявляється досить непростою справою [1, с. 65].

Мета (завдання) рукопису. Завданням статті визначено обґрунтування основних аспектів формування організаційної культури, а також значущості

культурного феномену у процесі забезпечення належного стану безпеки у сфері соціально-трудових відносин.

Виклад основного матеріалу. Існує декілька підходів до визначення організаційної культури, які умовно розподіляються згідно з символічним, когнітивним та систематичним (цілісним) різновидами. Так, цілісна (холістична) організаційна поведінка, згідно з тлумаченням Дж. В. Ньюстрома та К. Девіс, трактується як «взаємовідносини «індивіди-організація» на рівні особистості в цілому, групи в цілому, організації в цілому та соціальної системи в цілому» [2, с. 27].

При цьому П. Вейл навіть стверджує, що кожна організація – це «невеличкий всесвіт», з властивими лише йому соціальними знаннями та інтересами [3, с. 4]. У тлумаченні ж Е. Шейна, праці якого вважаються класичними для розуміння зазначеного феномену, організаційну культуру можна охарактеризувати в якості певного та відносно усталеного набору прийомів та правил вирішення проблеми зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції робітників. Такі правила та засоби вважаються визначальним фундаментом для вибору співробітниками певного алгоритму дій, аналізу та прийняття рішень (члени організації, зокрема, не вважають за необхідне розмірковувати над їхнім змістом та рольовими функціями, оскільки вони вважаються «визначально вірними») [4, с. 11, 16-17].

Водночас, як зайвий раз підкреслює Р. Дафт, який вважається одним з найбільш авторитетних дослідників теорії організації в США, на поверхні знаходяться видимі риси та доступна для спостереження поведінка, але вони лише відображають більш глибокі цінності. У тлумаченні автора, «ці незримі цінності, припущення, переконання і способи мислення, що лежать в основі видимих рис культури, і є справжня культура» [5, с. 209].

Слід відзначити і ту обставину, що будь-яким організаціям властива конфліктність та складна конфліктна взаємодія учасників управлінського процесу. Організаційні конфлікти окрім іншого відзначаються латентним чи прихованим характером, що першочергово пояснюється статусом організацій і особливостями корпоративної культури. До вже усталених конфліктогенних напрямів в організації додаються і конфлікти за параметрами індивідуалізм/колективізм, дистанціювання від влади (керівництва, керівника) та наближення до влади (керівництва, керівника).

За нашою ж оцінкою, до основних особливостей конфліктної взаємодії в організаціях слід віднести і детальне регламентування прав та обов’язків персоналу, що за певних обставин може спровокувати конфлікт інтерпретацій та компетентностей [6, с. 61].

Очевидним є і факт залежності стану організаційної культури від основних типів конфліктної взаємодії. Згідно з аналізом Г. Гофстеде, який

вперше детально обґрунтував розподіл культур на колективістські та індивідуалістські типи, колективістський тип культури характеризується значною залежністю співробітників від керівників [7, p. 41-42]. З огляду на такі обставини виникає спокуса не помічати чи навіть приховувати будь-які конфліктні ситуації. У такому разі конфліктна взаємодія набуває чітко означених негативних рис (деструктивний конфлікт). Проте за Л. Козером, який вважається автором теорії позитивно-функціонального конфлікту, «внутрішньогрупові конфлікти в жодному разі не є руйнівним фактором» [8, с. 25].

У річищі управлінських відносин заслуговує на увагу проблематика розв'язання чи вирішення конфлікту, яка безпосередньо піддається управлінським впливам. Вирізняються два основні чинники розв'язання конфліктів та конфліктних ситуацій: конфлікт є деструктивним, коли так званий «конфліктоген» не усувається (відтак залишається наявною і проблема, що привела до конфлікту чи конфліктної ситуації); конфлікт є конструктивним, коли такий конфліктоген усувається і розв'язується основна конфліктогенна проблема (чи, принаймні, зменшується стан напруги).

Вчені все частіше звертають увагу і на факт кореляції між організаційно-економічними успіхами та постійним вдосконаленням заходів з покращенням стану культури на кожному конкретному об'єкті.»). До змістовних складових такої кореляції є всі підстави віднести не лише економічні успіхи, але і безпеку виробничих процесів та надійний захист життя і здоров'я працівників. У такому разі виразно простежується ще один кореляційний зв'язок, на цей раз – між економічним розвитком та ефективністю заходів з безпеки і гігієни праці.

В якості методологічної основи для всебічного аналізу такого взаємозв'язку можна навести напрацювання Т. Діла та А. Кеннеді, які запропонували розглядати організаційну культуру залежно від певного виду діяльності та на основі емпіричних даних виділили чотири типи організаційної культури: «жорстка», «багато роботи – хороший відпочинок», «на карту поставлена честь кампанії», так звана «процесна» [9].

У даному разі можемо говорити про органічну єдність таких типів організаційної культури. Як слушно підкреслює Дж. Піботі, «сьогодні мало хто буде дискутувати про те, що розвиток безпеки підвищує ефективність бізнесу»[10, с. 27]. Відтак, на думку багатьох західних експертів, ідея «виробництво проти безпеки» має поступитися місцем концепції «безпека виробництва». Проте, на думку Т. Матіса, який є одним з найбільш відомих консультантів західних підприємців з питань безпеки, чимало організацій афішують таку концепцію, але не докладають ніяких зусиль, щоб реалізувати її на практиці. Автор при цьому наводить три обтяжуючі обставини: (1) відсутність стратегії (ефективна стратегія задає напрямок у повсякденному

виборі; відсутність стратегії може привести до плутаними, коли два пріоритети конфліктують один з одним); (2) конфлікт організаційної стратегії та стратегії безпеки (досить часто стратегію з безпеки розробляють лише відділи безпеки, а бізнес стратегію – лише бізнес-відділи); (3) розрив між стратегією та практикою на робочому місці (чи не найбільш важливою причиною такого стану речей є погана інформованість про стратегію, інші важливі причини – відсутність плановості і роботі та підзвітності) [11, с. 11].

Водночас К. де Містер, який є відомим західним менеджером з питань здоров'я та безпеки на робочих місцях, дещо несподівано стверджує: БГП (безпека та гігієна праці – Ю.Д.) як дисципліна, сама по собі становить перешкоду для прогресу у відношенні здоров'я та безпеки працівників! Причиною цього, на думку автора, є те, що безпека та гігієна праці розглядаються як доповнення, а не як невід'ємна частина ділової активності чи економічної діяльності загалом [12, с. 23].

Звикання ж до наявного стану речей може привести і до певної недбалості у виконанні працівниками власних функцій, і до часткового неусвідомленого нехтування правилами з безпеки і гігієни праці. Причому, це стосується всіх ланок та рівнів виробничого процесу. Більшість керівників, як слушно стверджують Д. Коллінз та Дж. Поррас, «принесуть значно більше користі власним організаціям, якщо допоможуть повернутися їм до основ, аніж раз за разом спокушатися черговою модно оформленою управлінською ідеєю» [13, с. 12]. Найперше це якраз і стосується традицій та культури, у тому числі – і культури безпеки на виробництві.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У підходах до формування організаційної культури наголос традиційно ставиться на «зовнішньому середовищі» та загальних соціокультурних чинниках, а також на складному переплетінні усіх факторів зазначеного феномену. Дійсно, культура визначає прийнятну в суспільстві поведінку та значною мірою впливає на всі діяння індивіда, у тому числі, і в процесі здійснення ним професійної діяльності. Водночас якраз організаційна культура значною мірою залежить від традицій та управлінських відносин в колективі. Головним в культурі організації є те, що вона формує внутрішній клімат в колективі, а також гуртує працівників навколо спільних цілей та завдань. При цьому непересічне значення має відводитися конфліктній взаємодії учасників внутрішньогрупових відносин, яка має суперечливий характер і наперед не може вважатися однозначним фактором формування організаційної культури.

Значущість організаційної культури зримо виявляється у виробничих колективах, стаючи важливим фактором економічних успіхів та безпеки виробництва. У таких колективах формування належного стану культури безпеки загалом залежить від посадових осіб, які мають чітко усвідомлювати

сутність проблем та перспектив окресленого внутрішньогрупового ресурсу. Принципово важливим є також положення про те, що безпека і гігієна праці мають розглядатися не як доповнення до якихось заходів, а як невід'ємна частина ділової активності чи економічної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Портер М. Установки, ценности, убеждения и микроэкономика процветания. *Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу* / под ред. Л. Харрисона и С. Хантингтона; пер. с англ. 2002. С. 59-74.
2. Ньюстром Дж. В., Кейт Д. Организационное поведение / пер. с англ. СПб.: Изд-во «Питер», 2000. 448 с. (Серия «Теория и практика менеджмента»).
3. Вейл П.. Искусство менеджмента. Новые идеи для мира хаотических перемен / пер. с англ. Москва: Новости, 1993. 224 с.
4. Шейн Э.Х. Организационная культура и лидерство: построение, эволюция, совершенствование / пер. с англ. СПб.: Питер, 2002. 336 с. (Серия «Теория и практика менеджмента»).
5. Дафт Р. Организации. Учебник для психологов и экономистов. СПб.: прайм - ЕВРОЗНАК, 2003. 480 с. (Проект «Психология – BEST»).
6. Древаль Ю.Д., Лінецький Л.М. Проблематика організаційних конфліктів. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка.* 2017. Вип. 182. С. 59-68.
7. Hofstede G. Cultures and organizations: A software of the mind. London: Harper-Collins Publisher, 1999. 576 p.
8. Коузер Л. А. Основы конфликтологии: учеб. пособие / пер. с англ. СПб.: Светлячок, 1999. 192 с. (Серия «Искусство конфликта»).
9. Deal T.E. and Kennedy A.A. Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life. Addison Wesley Publishing Company, Reading, 1982. 232 p.
10. Пибоди Дж. Инвестиции в безопасность. Корпоративная приверженность безопасности сотрудников повышает производительность и прибыль предприятия. *Промислова безпека.* 2017. № 6 . С. 26-29.
11. Матис Т. Безопасность vs производительность: если одно выигрывает, другое – проигрывает? *Промислова безпека*. 2017. № 5. С. 26-29. С. 10-11.
12. Де Мистер К. Главный тренд БГТ: ставим людей и их работу в центр обеспечения здоровых и безопасных рабочих мест на будущее. *Промислова безпека*. 2019. № 6 . С. 23-25.
13. Коллинз Д., Поррас Дж. Построенные навечно. Успех компаний, обладающих видением / пер. с англ. СПб.: Изд-во Стокгольмской школы экономики, 2005 352 с.

References:

1. Porter, M. "Ustanovki, tsennosti, ubezhdeniya i mikroekonomika protsvetaniya [Attitudes, values, beliefs and microeconomics of prosperity]". *Kul'tura*

imeyet znacheniye. Kakim obrazom tsennosti sposobstvuyut obshchestvennomu progressu / pod red. L. Kharrisona i S. Khantingtona; per. s angl. , 2002: 59-74. Print.

2. Newstrom, J.V. and Kate, D. *Organizatsionnoye povedeniye [Organizational Behavior].* SPb.: Publishing house "Peter", 2000. (Series "Theory and Practice of Management"). Print.

3. Vale, P. *Iskusstvo menedzhmenta. Novyye idei dlya mira khaoticheskikh peremen / per. s angl [The art of management. New ideas for the world of chaotic changes. / transl. from English].* Moscow: News, 1993. Print.

4. Shane, E.H. *Organizatsionnaya kul'tura i liderstvo: postroyeniye, evolyutsiya, sovershenstvovaniye / per. s angl. [Organizational culture and leadership: building, evolution, improvement / transl from English.].* St. Petersburg: Peter, 2002. (Series "Theory and Practice of Management"). Print.

5. Daft, R. *Organizatsii. Uchebnik dlya psikhologov i ekonomistov [Organization. Textbook for psychologists and economists.].* SPb.: prime - EUROSNAK, 2003. (Project "Psychology - BEST"). Print.

6. Dreval, Yu.D. and Linetsky, L.M. "Problematyka orhanizatsiynykh konfliktiv [The problems of organizational conflicts]". *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu silskoho hospodarstva imeni Petra Vasylenka* (182) 2017: 59-68. Print.

7. Hofstede, G. *Cultures and organizations:* A software of the mind. London: Harper-Collins Publisher, 1999. Print.

8. Kouser, L. A. *Osnovy konfliktologii: ucheb. posobiye / per. s angl. [Fundamentals of Conflictology: Textbook. allowance / transl. from English].* St. Petersburg: Firefly, 1999. (Series "The Art of Conflict"). Print.

9. Deal, T.E. and Kennedy, A.A. *Corporate Cultures*: *The Rites and Rituals of Corporate Life.* Addison Wesley Publishing Company, Reading, 1982. Print.

10. Peabody, J. "Investitsii v bezopasnost'. Korporativnaya priverzhennost' bezopasnosti sotrudnikov povyshayet proizvoditel'nost' i pribyl' predpriyatiya [Investing in security. Corporate commitment to employee safety enhances enterprise productivity and profit]". *Promislova bezpeka* (6) 2017: 26-29. Print.

11. Mathis, T. "Bezopasnost' vs proizvoditel'nost': yesli odno vyigryvayet, drugoye – proigryvayet? [Security vs performance: if one wins, the other loses?]". *Promislova bezpeka* (5) 2017: 10-11. Print.

12. De Mister., K. "Glavnyy trend BGT: stavim lyudey i ikh rabotu v tsentr obespecheniya zdorovykh i bezopasnykh rabochikh mest na budushcheye [The main trend of OSH: we put people and their work at the center of providing healthy and safe jobs for the future]". *Promislova bezpeka* (6) 2019: 23-25. Print.

13. Collins, D. and Porras, J. *Postroyennyye navechno. Uspekh kompaniy, obladayushchikh videniyem / per. s angl.* [Built forever. The success of companies with vision / transl from English]. St. Petersburg: Stockholm School of Economics, 2005. Print.

УДК: 351
DOI: 10.5281/zenodo.3832377

Копанчук О.Є., аспірантка навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

O. Kopanchuk, Postgraduate of Training and Research and Production Center of the National Defense University of Ukraine

НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ДИСКУРС ПРОБЛЕМИ

NATIONAL INTERESTS: THEORETICAL DISCOURSE OF PROBLEMS

У статті розглядається теоретично-смислове наповнення поняття «національних інтересів». Представлен критичний аналіз широкого спектра концепцій і визначень національних інтересів вітчизняних і зарубіжних вчених. На думку автора, національні інтереси та інтереси державницькі правомірно розглядати як тісно пов'язані і взаємодоповнюючі категорії, але не тотожні. З іншого боку, навіть в епоху глобалізації концепція національного інтересу завжди базується на ціннісних нормах і конкретному ідеологічному змісті окремої держави.

Ключові слова: *національні інтереси, національна безпека, теорія політичного реалізму, «конструювання» національних інтересів, національна самосвідомість.*

The article deals with theoretical and semantic filling of the concept of "national interests". A critical analysis of a wide range of concepts and definitions of national interests of domestic and foreign scientists is presented. According to the author, national and state interests are legitimately regarded as closely related and complementary categories, but not identical. On the other hand, even in the age of globalization, the concept of national interest is always based on value norms and the specific ideological content of an individual state.

Keywords*: national interests, national security, theory of political realism, "construction" of national interests, national consciousness.*

Постановка проблеми. Зовнішня політика сучасної держави визначається багатьма чинниками, що діють усередині і поза країною. При цьому вирішальне значення мають чинники внутрішні, а серед них національні інтереси. Саме вони складають основу формування зовнішньополітичного курсу держави – головного суб'єкта міжнародних відносин. В той же час доки

немає повної концептуальної ясності відносно самого терміну "національні інтереси". У різних країнах, на різних мовах і в різних конкретно-історичних умовах він розумівся і розуміється або як виключно етнічна, або як суто державна категорія. Ні те, ні інше тлумачення не узгоджується з дійсністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду національних інтересів присвячено праці О. Воронянського, А. Семенченка, Г. Ситника, Т. Запорожця, О. Гончаренка, В. Саламатова.

Концепція національних інтересів була детально сформульована в працях Г. Моргентау. Велика заслуга в розвитку концепції національного інтересу належить Дж. Розенау, У. Липпману, Дж. Кеннану, К. Уолтцу, Э. Ферниссу.

СвоєріднуоцінкутемінаціональногоінтересудалифранцузькідослідникиР. Дебре, Р. Арон, Ж.-Б. Дюрозель, П. Ренувен, Ф. Брайарта ін.

Постановка завдання.Метою статті є аналіз поняття «національних інтересів», а також визначення національних інтересів вітчизняних та зарубіжних вчених.

Виклад основного матеріалу.Термін “національні інтереси” часто розуміється двояко. У першому значенні національні інтереси асоціюються з питаннями зовнішньої політики, оскільки представляють образ нації (чи національної держави), яка повинна захищати свої інтереси на міжнародній арені. Іноді поняття національних інтересів зв'язують з внутрішньополітичними завданнями – в цьому випадку використовують інші підходи до трактування цього терміну. У другому значенні національні інтереси виступають як спосіб аналізу зовнішньої політики –такий підхід характерний, наприклад, для школи політичного реалізму і зокрема для Г. Моргентау. В цьому випадку поняття "національних інтересів" співвідноситься із зовнішньополітичним варіантом "суспільних інтересів", оскільки означає найбільш адекватну для тієї або іншої нації систему взаємовідносин з іншими державами.

Визначення терміна "національні інтереси" викладено в Законі України "Про основи національної безпеки України". Там зазначено, що національними інтересами є "життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток" [1].

Термін "національні інтереси" також вказує на чинники, що обмежують можливості тієї або іншої держави. Це можуть бути договори, інтереси різних сторін, вплив інших держав, особливе географічне положення або приналежність до певної організації наприклад, торгової чи військової. Для представників школи реалізму "серцевиною" національних інтересів є національна безпека, тобто "державні інтереси" і "інтереси національної безпеки" завжди взаємопов'язані.У самому терміні "національні інтереси"

підкреслюється роль держави як символу дійсних національних інтересів. Деякі дослідники вважають, що вони об'єктивно визначаються положенням держави у міжнародній системі і виявляються в процесі дослідження його історії і сучасності. Інші вважають, що національні інтереси суб'єктивно інтерпретуються урядом, тобто національний інтерес в даному випадку це те, що той або інший політик вкладає в це поняття. Незважаючи на те, що зовнішня політика багатьох держав в ті або інші періоди значною мірою визначалася тим, що сьогодні в науковій і буденній свідомості співвідноситься з національним інтересом, власне термін "національний інтерес" в нинішньому його розумінні став застосовуватися в науковому лексиконі порівняно недавно. Офіційно він став використовуватися в соціальних науках лише в 1935 р., коли його правомірність була підтверджена включенням в Оксфордську енциклопедію. Його розробниками вважаються американські учені Р. Нібур і Ч. Бірд.

Значення поняття "національний інтерес" як аналітичної категорії і як інструментом політичної дії продовжує бути предметом розбіжностей і суперечок, головним джерелом яких є неспівпадання позицій з питань його змісту і використання.

Сам факт широкого використання поняття "національний інтерес" не лише реалістами-теоретиками і їх прибічниками-практиками, але і представниками інших теоретичних і політичних напрямів заслуговує пильної уваги принаймні з двох причин. По-перше, в політиці опора на "національний інтерес" зовсім нерівнозначна прагненню до використання сили. "Національний інтерес" є ні що інше як визнання права на існування, і, окрім цього, повага інтересів усіх учасників політичної дії. По-друге, прибічники реалістичної парадигми заслужили цілком справедливу критику за однобічність і редукціонізм своїх поглядів, за недооцінку позицій своїх опонентів (у тому числі їх розуміння “національного інтересу”). Реалістична позиція і сьогодні залишається важливою складовою частиною міжнародно-політичної науки.

Саме тому для нас представляється важливим акцентувати увагу на тих тезах, які відбили суть цього поняття в трактуванні одного з основоположників теорії політичного реалізму Г. Моргентау. Суть цих тез можна звести до наступних положень:

1."Національний інтерес"об'єктивна даність. Він базується на своєрідності географічного положення держави і витікаючих з цього особливостях економічного, політичного і культурного розвитку, з одного боку, а також на особливостях людської природи з іншого. Тому "національний інтерес" є стабільною основою міжнародної політики держави [2].

2. “Національний інтерес” цілком піддається раціональному осмисленню державних діячів. Останні зобов'язані виходити з того, що хороша політика це

раціональна політика, що спирається на правильно зрозумілий "національний інтерес" [2].

3. Моральна політика виходить з необхідності узгодження і компромісів в захисті "національних інтересів" держав на міжнародній арені з прагнення до досягнення "загальних інтересів", що несумісно з суперництвом політичних ідеологій [2].

4."Національний інтерес" кардинально відрізняється від "громадського інтересу". Якщо перший існує в умовах анархічного міжнародного середовища, то другий пов'язан з системою законів, що регулюють внутрішньодержавну політику. Інакше кажучи, на відміну від "громадського інтересу", поняття "національний інтерес" відноситься до сфери зовнішньої політики держави [4].

Критики теорії Г. Моргентау засумнівалися в його твердженні про те, що "є тільки один категоричний імператив, тільки один критерій міркування, єдиний принцип дії: національний інтерес" [7]. Опоненти реалізму відмовилися приймати на віру найголовніше в ньому - об'єктивність змісту "національного інтересу". На думку Р. Арона, плюралізм цілей, засобів і ресурсів, які мають в розпорядженні різні індивіди і групи усередині держав, не утворює рівнодійну і не дозволяє оцінити "національний інтерес" як критерій аналізу або ідеал для політичного діяча [3]. Зовнішня політика держави, як вважав Р. Арон, відбивається у діяльності його владних представників, що користуються певною свободою вибору цілей і завдань. Проте не менше значення мають ідеологія, особисті якості, темперамент, рівень розвитку лідерів.

Ліберали ставили під сумнів доцільність застосування терміну "національний інтерес" для аналізу проблем зовнішньої політики.

Таким чином дослідники запропонували вважати причиною дій учасників міжнародних відносин не національний інтерес, а "національну ідентичність" [6]. У свою чергу, теоретики ліберально-ідеалістичної парадигми визнають наявність національних інтересів, але лише за умови, що їх основним змістом виступатимуть моральні питання і глобальні проблеми сучасності. При цьому захист державного суверенітету і витікаюче з цього прагнення до могутності все більше втрачають своє значення [8].

Національний інтерес мислиться в абстрактних і суб'єктивних категоріях і це визначається тією парадигмою стосунків до світу і тією ціннісною системою, яка в цей період панує в тому або іншому суспільстві і державі. На думку Дж. Розенау, "визначення національного інтересу ніколи не може бути нічим іншим як системою висновків, що виходять з аналітичної ціннісної бази політики" [7]. А це означає, що параметри національного інтересу проявляються в процесі його реалізації. У свою чергу це припускає активні і цілеспрямовані дії, а також інструментарій для здійснення державних завдань. З цієї позиції політичнудіяльність можна розглядати як основний засіб реалізації

національних інтересів. Коли ми говоримо про національну державу або націю-державу як про реального учасника і провідника міжнародних відносин, правомірно розглядати національні інтереси і інтереси державні як тіснопов'язані і взаємодоповнювані категорії.

Дихотомія державного інтересу і інтересів громадянського суспільства дозволяється в тому ключі, що вони не лише змістовно пов'язані з поняттям національного інтересу, але значною мірою визначають його смислову структуру. У цьому сенсі не можна не погодитися з тими дослідниками, які віддають перевагу поняттю "Національно-державні інтереси". При цьому не варто забувати і про те, що на міжнародній арені націю в цілому представляє саме держава. Відповідно, коли в контексті міжнародної політики йдеться про національні інтереси, зазвичай мають на увазі державні інтереси, а під державними інтересами, навпаки мають на увазі національні інтереси.

Якщо розглядати ці інтереси в сукупності, то національно-державні інтереси визначаються виходячи з геополітичних параметрів і ресурсних запасів держави при обліку безлічі тих структур, інтересів та переваг, що взаємнопереплітаються. Ці переваги формуються в рамках заданого рівня економічного розвитку країни, її значущості і місця на світовій арені.

Контури, зовнішня форма національного інтересу частково співвідносяться з тим ідеалом, в якому відбиваються цінності цього суспільства, проте сам цей ідеал неможливо представити без принципу самозбереження, а це здатно забезпечити тільки суверенну національну державу. Відомо ряд стандартних норм, порушення якого свідчить про те, що держава не в змозі відстоювати свій суверенітет і нежиттєздатність. Розробляючи комплекс національних інтересів і приймаючи на їх основі відповідні внутрішньо і зовнішньополітичні рішення, лідери держав аналізують об'єктивні географічні, економічні, політичні, культурні і інші чинники, внутрішньополітичні інтереси, політичні платформи різних партій, рухів, груп, організацій тощо. При цьому завжди беруться до уваги потенційні реакції на ці рішення тих держав, інтереси яких вони прямо абопобічно зачіпають.

Протиріччя інтересів різних країн стають причиною серйозних конфліктів, але в міжнародних відносинах вони частіше викликані неадекватно сформульованими і неправильно сприйнятими національними інтересами або прийнятими заходами національної безпеки. Так або інакше, основним спонукальним мотивом зовнішньополітичної активності є національний або державний інтерес. З іншого боку, власне концепція національного інтересу завжди базується на ціннісних нормах і конкретному ідеологічному змісті. У нинішніх умовах глобалізації суть, артикулювання і реалізація національних інтересів викликає безліч питань. Що сьогодні є поняттям національного інтересу, коли багато міжнародних процесів інтернаціоналізуються і роль

міжнародних організацій постійно зростає? Які національні інтереси в умовах активізації регіональних і вузькогрупових інтересів? Такі питання сьогодні цілком обгрунтовані, причому багато учених ставлять питання про актуальність самої проблематики розгляду національного інтересу у сучасному світі. І проте, поки існують національні держави, національні інтереси будуть предметом наукового і політичного аналізу.

Висновки. У світі нація не може самовизначитись без створення власної держави. Але замало створити державу, ще потрібно постійно дбати про її безпеку через відстоювання своїх інтересів. Відстоювання національних інтересів є відповіддю на внутрішні та зовнішні виклики.

Отже, національні інтереси, будучи системою цінностей та завдань зовнішньої політики держави, є причиною міжнародних відносин. Саме чітко визначені національні інтереси та їх відстоювання на міжнародній арені є рушійними силами в розвитку держави і показником її сили. Сильна держава - це заможна держава. Від рівня заможності держави залежить її роль та місце на міжнародній арені.

Список використаних джерел:

1. Закон України “Про основи національної безпеки України”. - URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15.

2. Цыганков Л.П. “Ганс Моргентау: взгляд на внешнюю политику” // Власть и демократия: зарубежные ученые о политической науке. - М., 2002.

3. Aron R. Paix et Guerre entre les nations. - P., 2011.

4. Kratochwil F. Of the Notion of Interest in International Relation // International Organization. - Vol. XXXIV. - Winter 1982. [31] Merle M. La politique etrangere // Traite de science politique. - P., 1985.

5. Merle M. La politique etrangere // Traite de science politique. -P., 1985.

6. Morgenthau H. Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace. - N.Y., 1961.

7. Rosenau J. The National Interest: Normative Foundation // Review of Politics. -1986. -Autumn. - Vol. 43.

8. Smouts M.-C. (sous la dir. de). Les nouvelles relations internationales. Pratiques et theories. -P., 1998.

References:

1. Law of Ukraine “On the Basics of National Security of Ukraine” [Zakon Ukrayiny` “Pro osnovy` nacional`noyi bezpeky` Ukrayiny”]. - URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

2. TSygankov L. P. Hans Morgenthau: a look at foreign policy // Power and democracy: foreign scholars on political science. [GansMorgentau: vzglyadnavneshnyuyupoly`ty`ku_Vlast` y` demokraty`ya: zarubezhnыeuchenыeopoly`ty`cheskojnauke]. - M., 2002.

3. Aron R. Paix et Guerre entre les nations. - P., 2011.

4. Kratochwil F. Of the Notion of Interest in International Relation // International Organization. - Vol. XXXIV. - Winter 1982. [31] Merle M. La politique etrangere // Traite de science politique. - P., 1985.

5. Merle M. La politique etrangere // Traite de science politique. -P., 1985.

6. Morgenthau H. Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace. - N.Y., 1961.

7. Rosenau J. The National Interest: Normative Foundation // Review of Politics. -1986. - Autumn. -Vol. 43.

8. Smouts M.-C. (sous la dir. de). Les nouvelles relations internationales. Pratiques et theories. - P., 1998.

UDC: 352 (477): 322
DOI: 10.5281/zenodo.3832381

Lobodenko K., Postgraduate Studentof the Training Research and Production Centre of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

Лободенко К. В., здобувач, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

ADVANCED TECHNOLOGIES IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS AND JUSTICE: UKRAINE AND WORLDWIDE

НОВІТНІ ТЕХНОЛОГІЇ У СФЕРІ ПРАВОЗАХИСТУ ТА ПРАВОСУДДЯ: УКРАЇНА ТА СВІТ

The necessity to use advanced technologies in the field of human rights and justice in Ukraine was grounded. Foreign practices of application of these technologies in the field of human rights and justice were established. It was determined that among these practices, especially interesting are the ones developed in the USA and China.

Key words: *public policy, human rights protection mechanism, advanced technologies, artificial intelligence.*

Обґрунтовано необхідність використання новітніх технологій у сфері правозахисту та правосуддя в Україні. З'ясовано зарубіжні практики застосування таких технологій у сфері правозахисту та правосуддя. Визначено, що серед цих практик особливо цікавими є ті, що напрацьовані в США та Китаї.

Ключові слова: *державна політика, механізм правозахисту, новітні технології, штучний інтелект.*

Problem setting. More and more theoreticians and practicians draw attention to the urgency and importance of the use of innovative tools for the increase of efficiency of public human rights policy (See published works by M. Zhernakov, O. Karpenko, O. Kibenko, V. Shemshuchenko, J. Young and others [1; 4–7]). It is caused by the fact that artificial intelligence and IT increasingly penetrate into the fields of social life. Moreover, there is a thought according to which some of these fields will be robotized as much as possible, while the human factor will be minimized.

Recent research and publications analysis. The functions of the state, including human rights and law enforcement of interests of the country, society and individuals are covered in the scientific works by V. Bakumenko, Yu. Garyacha, N. Karpachova, N. Karpeko, A. Kolodii, O. Lutkovska, R. Mullerson, A. Pomaza-Ponomarenko, P. Rabinovich, O. Samofalova, V. Shapoval, M. Shulga, R. Voitovich, K.Volynka, O. Yevsyukov and others [2; 4; 6].

Paper objective. The paper objective is the analysis of foreign practices of the use of advanced technologies in the field of human rights and justice, as well as the determination of the prospects of their introduction in Ukraine.

Paper main body. One of the fields, which actively use advanced technologies, is the field of human rights that covers legal support and justice. It is a matter of time, when these technologies become an everyday phenomenon for the system of justice in particular and for human rights protection in general. The judiciaries of some countries worldwide have a practice of application of advanced technologies and their algorithms. They make it possible to process a significant array of information quickly and based on the simplified procedure, while ensuring impartiality, transparency, openness and efficiency of these systems. Meanwhile, it is necessary to take into account that advanced technologies shall not be used as an unconditional means to achieve the goal; however, they shall stipulate the mechanism of adaptation and respond to the changes of external environment (particularly, legislation). Otherwise, there will be situations of distortion of reality and deviation from it. Innovative technologies shall take this into account.

Innovative technologies are the complex of scientific knowledge and methods, which provide data processing within the framework of highly complicated technical and technological tasks handling. These technologies stipulate the availability of artificial intelligence that has human qualities necessary for the solution of a range of problem issues and is able to upgrade constantly. Therefore, one of the main elements of this intelligence is its development through knowledge updating (the achievement of a certain goal is not a goal in itself.)

The existence of open data bases, a significant array of information and free access to them shall be recognized as a necessary condition for artificial intelligence upgrade in the field of human rights in general and justice in particular. It makes it possible to more thoroughly study the human rights practice in general and the judicial one in particular, and to provide a forecast of probable results of its introduction. The operation of artificial intelligence regarding the efficiency of human rights policy, the improvement of the models of its implementation and forecasting depends on the impartiality and the volume of received data. This intelligence and innovative technologies make it possible to replace the work of individuals and their brain based on the principle of their system of neural networks. Meanwhile, artificial intelligence has a defect that is the absence of such a human quality as empathy. Nevertheless, artificial intelligence shall be completely deprived of subjectivism in its work; so it shall not take into account less weighty arguments and shall not make any concessions.

Article 6 of the *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (hereinafter – the Convention) stipulates the *possibility of hearing the cases regarding the protection of rights and freedoms, particularly by an*

independent and impartial tribunal. However, the indicated Article contains no prohibition concerning the use of artificial intelligence in the field of human rights in general and justice in particular. There are no directions concerning the fact that it shall be made only by a human judge and not by an *AI-judge* (See a guide by Amnesty International [5]). The practice of the European Court of Human Rights shows that decision making with the application of artificial intelligence did not violate the Article 6 of the Convention [same].

As for Ukraine, the country's national law, however, provides the details concerning the provisions of the Art. 6 of the Convention; particularly the Art. 127 of the Fundamental Law of Ukraine (1996) stipulates that justice shall be administered by judges, and the judiciary is their responsibility [3]. It should be noted that Germany has the similar legal position, which is indicated in the Art. 92 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany (1949) – the judicial power shall be vested in the judges [2]. The reasons for this may be based on the fact that the judiciaries of both countries originate from one legal system – the Romano-Germanic one. Both in Germany and in Ukraine, there is an idea that artificial intelligence helps to optimize the work of judges (a court) by way of integration of innovation technologies, however, it is impossible for them to replace their (judges) activity.

It should be noted that when the Constitutions of both analyzed countries were adopted, the issue of possible attraction of artificial intelligence in the field of human rights and justice was not even considered. However, now, the idea of integration of this intelligence in these fields becomes urgent; however, it encounters a range of ethical issues. There was an attempt of the European Commission for the Efficiency of Justice under the Council of Europe to solve it by way of adoption of an international document in 2018 with the relevant title – *European ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in judicial systems and their environment*. The Charter's main message is the increase of efficiency of legal support and justice through the use of IT and algorithms in court judgments concerning the protection of fundamental rights and freedoms. They are guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (as indicated above) and by the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data.

It should be noted that the *Ethical Charter* stipulates the following main principles of artificial intelligence use for administration of human rights protection and justice:

1) principle of *respect of fundamental human and civil rights under the condition of the use of artificial intelligence*;

2) principle of *non-discrimination*;

3) principle of *transition from quantity to quality and security using artificial intelligence;*

4) principle of *publicity and 'under the control'*;

5) principle of *impartiality and fairness*.

The following practice of application of the indicated principles using artificial intelligence in the field of human rights and justice has established abroad:

1. The USA is one of the leading world countries, where artificial intelligence is used actively in human rights protection and, particularly, in justice. Significant assistance for it was provided by the scientists of Stanford University [7]. They have developed an algorithm for a program that eases down the work of a judge. The matter is in the algorithm for a program, which helps a judge to determine preventive measures for one or another defendant (in particular, concerning the pre-trial detention or bail) [same].

2. China is also one of the world countries, where the use of artificial intelligence is spreading in the field of justice. It is no coincidence that China is the main competitor of the USA in technological breakthrough, including in the field of the use of advanced technologies for human rights protection. Starting from 2017, China introduces the program of online court trial developed in form of mobile application to the main Chinese program WeChat, with the help of which it is possible to receive salary, transfer money, purchase and sell, etc. Since the moment of its release, the program has developed significantly and now any individual is able to divorce with the help of WeChat and to address for judicial protection under the condition of verification. Based on statistical data, AI-judges in China have considered over 100,000 cases and delivered judgements on more than 88% of legal cases in the field of copyright, economic disputes in the Internet and in the field of e-Commerce [1].

As for Ukraine, we consider that it has preconditions for the introduction of artificial intelligence. The evidence of this fact is the program Single Judicial Information and Telecommunications System. In general, this system stipulates the introduction of electronic record keeping with the help of the following:

– use of digital signature;

– use of electronic document management;

– personal account for learning any proceedings on a case;

– improvement of work of the single state register of court decisions;

– establishment of the system of hyperlinks to Supreme Court's rulings, etc.

We consider that Ukraine's mobile application Diia ('Action') introduced in the beginning of 2020 may be used like WeChat software is used in China. This application may contain ID information about one or another individual. Therefore, these data may be used for verification and for individual's address to legal authorities.

An appropriate application of the Single Judicial Information and Telecommunications System is a matter that requires a durable solution process.

Unfortunately, some modules of this system are already functioning in some courts, however, the electronic claims (e-claims) require hard copies to be sent as well. It is caused by a range of factors, both the objective and the subjective ones. Their management requires a proactive government policy in the field of digitalization. This transformation is deemed to cause a stable social and economic development of the state and society, as well as timely protection of human rights and efficient and public work of courts in the country.

We agree with O. Karpenko, O. Kibenko, A. Pomaza-Ponomarenko, V. Shemshuchenko and others [1; 4; 6] that there is no doubts that the future of human rights in general and justice in particular belongs to technologies, digitalization, automation, including in legal proceedings, as artificial intelligence has a significant potential for faster processes of obtaining, monitoring and analysis of information. It may significantly ease down the work of law-enforcement and legal institutions and make it more efficient. It should be emphasized that in this situation, it is extremely important to use artificial intelligent under the condition of adhering to fundamental and practice-oriented principles.

Conclusions. Thus, the issues of the use of artificial intelligence algorithms in the field of human rights and justice remain disputable for the world community. They are accompanied with different positions concerning the approaches to the use of artificial intelligence in the process of solution of different categories of disputes – from widespread introduction to a less active one. The attitude to the types of case categories, in which artificial intelligence may be used (from criminal cases to copyright disputes) is also different. Therefore, different are also the results of its introduction: from the establishment of criminal liability with the help of artificial intelligence programs to the forecasting of judgements.

As of today, Ukrainian legislation does not stipulate the right to replace judges by artificial intelligence algorithms. However, in fact, the legislation of Ukraine was adopted before the adoption of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and therefore it was impossible for it to take into account the principles of this Convention. That is why the introduction of the relevant legislative changes is a promising direction of development of Ukraine's public human rights policy in the system of public administration. It requires, in turn, the discussions of partial or full-fledged integration of artificial intelligence in the human rights and legal system.

References:

1. Kibenko, O. "Can Artificial Intelligence Replace Ukrainian Judge? [Chy mozhe shtuchnyy intelekt zaminyty ukrayinskoho suddyu?]" *Censor.Net*. Web 3 March 2020 <https://m.censor.net.ua/blogs/3164896/chi_moje_shtuchniyi_ntelekt_zamniti_ukrans

kogo_suddyu>.

2. Basic Law of the Federal Republic of Germany [Osnovnoy zakon Federativnoy Respubliki Germanii]. Web 3 March 2020 <https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=en&object=translation>.

3. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine [Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny]. Web 3 March 2020 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>.

4. Pomaza-Ponomarenko, A.L. "The role of the institute of presidential power in the field of national security". *Theory and practice of state administration and local self-government: electronic collection of research papers* 1 (2019). Web 31 March 2019 <http://el-zbirn-du.at.ua/>.

5. *Amnesty International Campaign Guide* [Posibnyk z provedennya kampaniy Amnesty International]. Web 3 March 2020 <https://www.irf.ua/files/ukr/programs/rol/AI-posibnyk.pdf>.

6. Shemshuchenko, V. "Artificial Intelligence in Justice [Shtuchnyy intelekt u pravosuddi]". *Center for Democracy and Rule of Law*. Web 3 March 2020 <https://cedem.org.ua/analytics/shtuchnyj-intelekt-pravosuddia/>.

7. Jung, J., Concannon, C., Shroff, R. et al. "Simple rules to guide expert classifications". Web 3 March 2020 <https://5harad.com/papers/simple-rules.pdf>.

УДК: 338.43.02

DOI: 10.5281/zenodo.3832383

Лопатченко І. М., канд. наук з держ. упр, викладач ННВЦ НУЦЗУ

Lopatchenko I., PhD of Public administration, lecturer, National university of civil defence of Ukraine, Kharkov

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC GOVERNANCE CORPORATE CULTURE DEVELOPMENT

Розглянуто сутність корпоративної культури, основні теорії корпоративної культури, розкрито практичні основи управління корпоративною культурою та сучасні виклики щодо формування корпоративної культури в зарубіжних країнах, узагальнено основні типи корпоративних культур за найбільш істотними ознаками.

***Ключові слова**: публічне управління, корпоративна культура,державні механізми, пріоритети формування корпоративної культури, чинники інноваційної культури.*

The essence of corporate culture and the basic theories of corporate culture have been examined, the practical basics of corporate culture management and the contemporary challenges to the formation of corporate culture in foreign countries have been revealed, the main types of corporate culture on the most significant grounds has been generalized.

***Keywords*:** public administration, corporate culture, state mechanisms, priorities of formation of corporate culture, factors of innovative culture.

Постановка проблеми. Важливою умовою ефективного розвитку публічного управління в Україні є пошук методів управлінського впливу на кадрову політику. Одним з важливих інструментів такого впливу є формування й розвиток корпоративної культури, про що свідчать успіхи публічного управління різних країн світу, які декларують основні норми, принципи та правила корпоративної культури, визнаючи її ключовим фактором розвитку та конкурентоспроможності управління державою. В Україні корпоративна

культура найчастіше залишається поза увагою фахівців з державного управління та знаходиться на початковій стадії зародження. Саме тому конче необхідно дослідити зарубіжний досвід розвитку корпоративної культури публічного управління в країнах, які досягли визнаних успіхів в даному напрямку діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сформульовані в дослідженні, теоретичні висновки й практичні рекомендації ґрунтуються на працях вітчизняних і зарубіжних учених: В. Аніщенко, В. Веснін, О. Віханський, С. Гайдученко, К. Камерон, М. Магура, В. Маслов, А. Наумов, Ю. Палєха, Т. Соломанідіна, А. Співак, Е. Шеїн, Г. Хаєт, Г. Хофстед, та ін [1; 2; 10].

Постановка завдання. Провести системний огляд наукової літератури та практичних аспектів розвитку та застосування корпоративної культури в зарубіжних країнах та можливі напрями удосконалення цієї сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу. Національний характер є важливою складовою будь-якої національної культури, у тому числі й корпоративної. Національний характер являє собою не стільки сукупність психологічних явищ, скільки буття, форми самоусвідомлення народу. З одного боку, розвиток національного характеру залежить від стану розвитку суспільства, держави, права, економічної культури, від можливості людини реалізувати свої права і свободи. З другого боку, національний характер здійснює суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток суспільства, у тому числі корпоративної культури у публічному управлінні.

На думку Г. Хофстеда, використання слова культура як щодо організаційної, так і щодо національної культури, вказує на те, що це ідентичні явища. Це не зовсім правильно: нація не є організацією і ці два типи «культури» мають різну природу [3].

Вплив національного фактору в корпоративній культурі у публічному управлінні досить великий, він проявляється не тільки в базових припущеннях, але і на більш поверхневих рівнях корпоративної культури. Якщо було поставлено питання, яке викликало у людини дискомфорт або збентеження, то, можливо, було порушено якесь базове припущення. Наприклад, можна помітити, що японці кланяються нижче, ніж інші. Якщо запитати чому, то, швидше за все представник японської культури відповість, що не знає, але інші теж так роблять (норма) або те, що люди тим самим хочуть показати свою повагу до іншої людини або авторитету (цінність). Природним питанням може бути: «Чому ви поважаєте іншу людину?» Більшість японців або збентежаться, або посміхнуться (намагаючись приховати своє роздратування). Коли мова йде про базові принципи, як правило, задаються питання, з якими людина до цього

не зустрічалися. Це може призвести або до нового розуміння реальності, або ж до роздратування.

Очевидно, що якщо базовим припущенням культури є повага до старших, то це буде повсюдно відображатися і в культурі організації. Як правило, організації створюються лідерами, будь то лідерство деспотичне, індивідуальне або колективне. Оскільки в різних суспільствах існують різні цінності і погляди на життя, уявлення про лідерство та організації неминуче обумовлюються культурою. Міжнародний вплив і досвід будуть підказувати безліч норм, логічних пояснень і шаблонів, але вони незмінно будуть витіснятися, причому за короткий термін, непохитними місцевими уявленнями про людські цінності і правилах взаємодії.

Корпоративна культура – це переважно невидима частина організації. Це не применшує її впливу на поведінку управлінців, але ускладнює аналіз і керування нею. Вона може бути детально регламентована документами, можуть бути декларовані лише окремі її принципи і, врешті, вона може існувати без будь-яких письмових правил. Корпоративний дух організації публічного управління, як і військовий дух армії, не можна розписати за параграфами. Корпоративна культура – це дещо колективне, що стало особистісним. Регламентувати ж у деталях прояви особистості неможливо і шкідливо з погляду сучасного розвитку держави. Це не виключає декларування головних положень корпоративної культури керівництвом органу влади, пропаганду в засобах масової інформації і навіть написання короткого положення про корпоративну культуру [11].

Дослідження зарубіжного досвіду формування корпоративної культури публічного управління у найбільш розвинених країнах світу дало можливість прийти до висновку, що найбільший вплив на розвиток даної культури мають прогресивні сучасні бізнесові компанії, які своєю системою управління слугують прикладом для державного сектору. Так, в США великі транснаціональні компанії на офіційному рівні надають можливість представникам державних установ переймати досвід у різних сферах стратегічного управління й безпосередньо у формуванні взаємовигідної, як для керівництва, так і для співробітників, корпоративної культури. Дана система взаємозв’язків почала своє формування ще на початку ХХ століття, коли всесвітньо відомий підприємець та автомобілебудівник Генрі Форд запропонував представникам місцевих органів влади у місті Детройт ознайомитись з системою управління на своїх підприємствах. Дана пропозиція була запропонована після того, як він відвідав місцеву адміністрацію. Спілкуючись з працівниками адміністрації він зауважив їх низький моральний рівень, відсутність зацікавленості у вирішенні адміністративних питань та загальний дискомфорт в роботі працівників мерії. Сам Форд мав славу доволі

сурового керівника, проте він розумів, що продуктивність праці його робітників суттєво залежить від їх морального духу та комфортної взаємодії між суміжними відділами. Саме тому, він був одним з найперших у Сполучених Штатах, хто почав формувати на своїх підприємствах щось на кшталт корпоративної культури та створював відділи, які займалися на величезних підприємствах безпосередньо формуванням сприятливого клімату у колективі.

Вважається, що саме на підприємствах Генрі Форда вперше з'явилася традиція, так званих корпоративів, нині активно задіяних у формуваннях корпоративної культури у всьому світі, як у публічному управлінні так і на підприємствах різних форм власності. Також перші згадування про корпоративну пресу, у близькому до сучасного розуміння форм з'явилося у 1914 році саме на підприємствах Форда. Серйозний успіх даних впроваджень був оцінений керівником й запропонований в якості прикладу місцевій адміністрації міста Детройт. Після відвідань підприємств та переймання даного досвіду формування корпоративної культури службовцями міста Детройт, вони чи не перші в США почали й у своїй діяльності використовувати успішні елементи корпоративної культури й змогли суттєво покращити атмосферу у колективі адміністрації. Через декілька років плідної співпраці у місцевої адміністрації суттєво знизилась плинність кадрів й під час економічної кризи названої «Великою депресією» у США, саме дана адміністрація міста Детройт дуже гарно справлялася з проявами негативу місцевих жителів в регіоні (книга про Генри Форда). Після даного прикладу взаємодії бізнесової моделі й місцевої адміністрації у США сформувалася культура співпраці великих компаній з публічним управлінням та наданням сучасних методик формування корпоративної культури для державного сектору, як одного з елементів соціальної відповідальності бізнесу перед державою. В подальшому даний приклад співпраці почали використовувати такі сучасні компанії, як Microsoft, Dell, Intel, Apple, Coca-Cola. Й саме їх ефективний досвід формування корпоративної культури почали використовувати у публічному управлінні у Сполучених Штатах Америки [5; 6; 7].

Ставлення до бізнесу як до «механізму», а до працівників як до взаємозамінним «гвинтики» - це спадщина індустріальної епохи, вважають представники електронної еліти, вони добре розуміють, що ключ до успіху - людська індивідуальність. Керівники таких компаній, як Microsoft, Dell, Intel, Apple є прихильниками управлінської концепції «корпорація - спільнота» на противагу підходу «корпорація - машина». Ось що Білл Гейтс говорить про той тип управлінської культури, який він вирощував на своєму підприємстві: «Наша корпоративна культура покликана створювати сприятливу атмосферу для творчості і для повної реалізації потенціалу кожного співробітника. При тому, що Microsoft - величезна компанія, що активно використовує величезні

ресурси, вона зберігає структуру невеликих динамічних груп, де кожен відчуває, що від нього багато чого залежить. Ідеї генеруються конкретними людьми, і Microsoft робить все, щоб дати цим творчим людям можливість довести справу до реального результату [4].

Майкл Делл, один з самих процвітаючих підприємців свого покоління, управляє компанією «Dell» вхідної за рейтингом журналу «Fortune» у число кращих американських компаній, так само наполягає на важливості для успіху почуття спільноти: «Люди бачать у компанії місце, де їм хочеться побудувати свою кар'єру, для них це справа життя, а не місце, куди вони заходять ненадовго покурити. Ми серйозно прагнемо викликати в співробітниках почуття приналежності до чогось значного. Є всі шанси домогтися цього в компанії, яка зростає так швидко, як наша. Було б просто нерозумно дати «прогоріти» ентузіазму людей, які вірять в те, що вони будують прекрасну компанію »[9].

Створення саме спільнот, а не систем «механізмів» дало можливість американським компаніям, що працюють в галузі електронних високих технологій, швидко домогтися успіху. До 1993 року компанія «IBM», один з гігантів американської індустрії і лідерів своєї галузі, трохи не опинилася на межі фінансового краху. Рада директорів запросив на фірму зовнішнього консультанта з компанії «Маккінзі.» Діагноз, поставлений Л. Герстнера: IBM рекомендується змінити культуру управління, для цього необхідно:

1. Уважно стежити за ринком і пропонувати споживачеві те, що хоче він, а не бюрократ.

2. Компанія повинна твердо дотримуватися у своїй діяльності лінії на задоволення попиту на ринку.

3. Весь управлінський апарат повинен працювати разом як єдина команда.

Герстнер встановив вісім принципів управління, тим самим змінивши корпоративну культуру IBM, яка була актуальна в умовах, коли фірмі належало 40% прибутку на світовому комп'ютерному ринку. Громіздкий бюрократичний апарат виявився не здатним зрозуміти, що навколишній світ змінився, причому так швидко і в таких напрямках, що під загрозу було поставлено фінансове благополуччя компанії [9].

Відзначимо, що на сьогоднішній день при формуванні корпоративної культури сувора ієрархія не вітається, хоча повністю заперечувати її значення не доцільно. «Вертикальний менеджмент» необхідний там, де в роботі немає творчості, де праця стандартизована і вимагає дотримання дисципліни», вважає Надя Крилова, консультант з США. «Вертикальний менеджмент – це агресивний спосіб управління, однак, він незамінний на початкових етапах роботи організації, коли успіх або провал залежить від злагодженості та

узгодженості дій всіх рівнів управління», вважає О. Рощин, менеджер проекту USAI / Центру Ділового Співробітництва. Він також вважає, що зайва кількість наданої менеджеру ініціативи веде до хаосу і з'ясування стосунків. Завдання менеджерів вищої ланки знайти «золоту середину» між жорсткою субординацією та наданням самостійності нижчестоящим менеджерам, щоб виключити можливі негативні тенденції горизонтального менеджменту: боротьбу за сфери впливу і компетенції, конфлікти повноважень, приховування важливої для колег інформації, «перетягування ковдри на себе». Представники компанії «Рібок» в Україні вважають, що проблеми внутрішньої конкуренції, характерною для горизонтального менеджменту, можна уникнути, навчаючи персонал роботі в команді та взаємодії з колегами.

Компанія витрачає чималі кошти на персонал і формування корпоративної культури. У всіх міжнародних компаніях співробітники розглядаються як основна цінність. Створюються оптимальні умови для того, щоб співробітники могли розвиватися і будувати кар'єру усередині своєї компанії, адже компанія зацікавлена в перспективних співробітниках, розумних, здатних швидко навчатися, які поділяють цінності, які вміють досягати результатів. На кожному рівні, починаючи від позиції фахівця, проводяться лідерські тренінги. Але вони займають лише 10% в успішному розвитку співробітників, особливий акцент робиться на коучинг, який займає 20%. Навичкам коучингу керівників навчають цілеспрямовано. Вони проходять навчання за програмою, яка розроблялася на глобальному рівні Coca-Cola Hellenic і потім адаптувалася для кожної країни. Ще 70% – це робота над проектами на робочому місці. Всі види навчання компанія розглядає як інвестиції в людей, тому всі рішення приймаються з оглядкою на бізнес-потреби компанії. Оцінка персоналу проходить щорічно і складається з самооцінки співробітника і оцінки його роботи керівником [5].

Така корпоративна культура може ідентифікуватися як «рольова», вона націлена на стабільність, надійність, кожен працівник займає своє місце в ієрархії та виконує роль в загальному потужному механізмі., має чіткі обов’язки, дотримується формальних комунікацій та правил, всі процеси чітко регламентовані. Може бути використана в Україні для великих компаній, в першу чергу промислових, які достатньо тривалий час функціонують на ринку та не мають гострої потреби в постійному перегляді положень корпоративної культури.

Microsoft Corporation – одна з найбільших транснаціональних компаній з виробництва пропрієтарного програмного забезпечення для різного роду обчислювальної техніки, місія якої – сприяти людині та суспільству у всьому світі реалізувати свій потенціал повною мірою [6].

HR-департамент не підкоряється гендиректору, кожен співробітник максимально самостійний, кадровий резерв складається не з працівників компанії. У компанії пріоритети приймаються на 5 років, і від них залежить не тільки функціонування бізнесу, а й HR-стратегія. Ці пріоритети пов'язані як з глобальним бізнесом (розвиток хмарних технологій, фокус на споживача), так і з локальним ринком (наприклад, в Україні – боротьба з піратством, регіональний розвиток бізнесу, пропозиції для компаній малого і середнього бізнесу; розвиток конкурентоспроможності країни – реалізація потенціалу Україна через інновації). Для реалізації стратегій компанія постійно займається активним пошуком талантів. Однак саме поняття кадрового резерву в Microsoft дещо відрізняється від загальноприйнятого. Спочатку шукають кадри, а потім вже підбираються для них ролі в компанії. Практично кожен співробітник займається розвитком свого напрямку бізнесу самостійно і несе за нього відповідальність. При прийомі на роботу переважна увага приділяється професійній історії людини. Важливо також, чи відповідає людина цінностям компанії. Крім звичної менеджерської кар'єри, ті співробітники, які з різних причин не хочуть бути менеджерами, можуть обрати для себе кар'єру індивідуальну. Можливі також варіанти крос-функціонального переміщення з одного відділу в інший (наприклад, з фінансового відділу в відділ продажів). Одним із пріоритетів компанії в останні роки стала підтримка кадрової різноманітності – щоб в компанії працювали співробітники різної статі, віку, раси, релігії. У кожній країні є свої пріоритети, так в США – це расове розмаїття, а в Україні – залучення жінок в компанію (не менше 30%).

Цей тип корпоративної культури має фокус «професіоналізм, розвиток та відповідальність». Найбільша увага приділяється стимулюванню розвитку професіоналізму та віддачі компанії, заохочується автономність у прийнятті рішень. Такий тип в Україні можуть обирати високотехнологічні великі і середні компанії, в яких професійні якості і кваліфікація працівників відіграють значну роль і працівники можуть самостійно управляти великими проектами [9].

Конкретні вимоги до психологічного типу майбутнього співробітника - не примха публічних організацій. Від складу особистості, відповідності його внутрішньо-корпоративним стандартам у сфері комунікації, сформованим в організації, залежить, чи зможе адаптуватися до цієї корпоративної культури новий співробітник, як будуть складатися його взаємовідносини в колективі та з керівництвом, наскільки ефективно, в кінцевому рахунку, він буде працювати.

Так, наприклад, в американських компаніях дуже розвинений дух командності. Дистанція між начальником і підлеглим мінімальна; вони працюють, як правило, в одних приміщеннях, за сусідніми столами (Кока-

Кола, Хьюліт Паккард). Не знаючи особливостей корпоративної культури американців, необізнані вважають, що вони заохочують будь-яку ініціативу. При всій їхній зовнішній демократичності тут не прийнято вирішувати питання через голову безпосереднього начальника. Крім того, не достатньо виступати з пропозиціями та ідеями, необхідно бути готовим реалізовувати їх. Така ж практика існує і в англійських компаніях.

У німецьких компаніях на прийом до керівництва необхідно записуватися заздалегідь, а звертатися до шефа-німця нерідко слід не тільки по імені і прізвища, але і з назвою його посади. Найбільш поширений компонент корпоративної культури – це наявність командних заходів, які зазвичай спрямовані на різні святкування, наприклад, дня компанії; дня галузі або професійного свята; днів народжень співробітників; дитячих свят (Дня школяра або Дня знань); досягнення компанією певних фінансових результатів; будь-яких інших подій в житті організації.

Особливістю, яка набула розвитку в публічному правлінні у Франції у 60-70 –х роках минулого століття стала розробка та виготовлення корпоративних засобів масової інформації, які активно використовують й у наш час, використовуючи окрім традиційних форм й новітні, такі як сторінки органу управління у соціальних мережах, виготовлення відео контенту для відеохостингу Youtube та інші сучасні елементи медіа технологій. Так активно використовують такі елементи, як:

1) корпоративна газета (друкується або в друкарні, або за допомогою офісної техніки);

2) корпоративний веб-сайт як для внутрішнього, так і для зовнішнього користування; внутрішній сайт називають інтранетом, це дуже зручний засіб для внутрішнього спілкування і локальних досліджень;

3) інформаційні дошки, на яких в друкарському вигляді розміщується вся інформація, яка доноситься до співробітників різними джерелами: електронною поштою, на зборах, наказами, оголошеннями тощо; зазвичай такі дошки розміщують на центральних (прохідних) для всіх співробітників місцях;

4) інформаційні листи (розсилаються працівникам в електронному або в друкарському вигляді);

5) корпоративні сторінки в соціальних мережах (Facebook, Instagram та інші).

Ще один компонент корпоративної культури – корпоративні документи, в яких прописані різні положення кадрової політики. Це можуть бути:

1) положення про адаптацію;

2) положення про мотиваційну і компенсаційну політику;

3) положення про преміювання;

4) положення про кар’єрне підвищення;

5) положення про відділи (організаційна структура, рівні ієрархії, структура підлеглості і внутрішніх комунікацій);

6) положення про внутрішніх клієнтів і взаємозв'язки (скорочена версія бізнес-процесів);

7) положення про оцінку персоналу, нагородження і конкурси;

8) положення про корпоративні свята.

Документи можуть називатися інакше і фіксувати інші аспекти, але вони обов'язково мають бути. Наявність чітко прописаної документальної системи управління не стільки формує корпоративну культуру, скільки підтримує її та укріплює як офіційну.

Необхідний компонент корпоративної культури – чітко зафіксована організаційна структура, доведена до відома всіх працівників. Вже сама по собі вона вносить велику ясність в роботу кожного підрозділу і працівника за рахунок наочного відображення виробничих зв'язків. Якщо ж ця структура відбита і в положенні про адаптацію (у так званому кар'єрному дереві), то співробітникам легко розібратися в можливостях і перспективах. Навіть якщо компанія як команда професіоналів працює вже не перший рік, створення чітко прописаної і погодженої із співробітниками організаційної структури забезпечує прийняття всіма відділами їх статусів.

Важливим компонентом корпоративної культури є корпоративні стандарти, які обов'язково прописуються в статуті або кодексі. Інколи їх ділять на стандарти «для всіх» і «для відділів». Добре складений статут або кодекс практично замінює всю необхідну корпоративну літературу і може застосовуватися як в адаптаційній програмі, так і для комплексної оцінки співробітників з метою мотиваційних змін (розділення за категоріями, введення додаткових премій тощо) [4].

Заслуговує на увагу японський досвід формування корпоративної культури публічного управління, який дозволив цій державі досягти високої ефективності службовців. Феномен Японії пояснюється у першу чергу тим, що японський економічний розвиток спрямований на випуск конкурентоспроможної продукції, впливає на все державний високий рівень сервісу у публічних адміністраціях, які багато в чому спрямовані на вирішення проблем бізнесу та промисловості. Така цільова установка обумовлена бідністю природних сировинних і енергетичних ресурсів, а відтак, для ефективного функціонування і розвитку економіки, та відповідно суспільства необхідно, дотримуватись високого рівня якості у всіх сферах діяльності держави.. Українським службовцям слід переносити позитивний японський досвід формування корпоративної культури на вітчизняні публічні організації, проте робити це потрібно з врахуванням особливостей українського менталітету та реалій нашої країни.

Будь-яка організація складається з осіб, які мають собі якусь мету, працюють у одній команді, використовують певні знання, виступають як цілісний організм. Організаційна структура – це цілісна система, спеціально розроблена в такий спосіб, щоб працюючі у її межах люди могли найефективніше досягти поставленої мети, а формування культури публічного управління – це ця психологічна обстановка, у якій працюють люди і від їх морального клімату залежить ефективність цієї роботи [4].

Менеджмент у Японії, як в будь-якій іншій країні, відбиває її історичні особливості культури і громадську психологію. Він безпосередньо пов'язаний з суспільно-економічним укладом країни. Японський менеджмент заснований на колективізмі, використанні морально-психологічних важелів впливу на особистість. Це відчуття обов'язку перед колективом, що у японському менталітеті майже тотожний почуттю сорому. Податкова система дбає про усереднення доходів населення і його матеріального становища, у суспільстві мінімальне розшарування з добробуту, і це дозволяє використовувати почуття колективізму з найбільшим ефектом.

Японський метод управління відрізняється від використовуваних методів у більшості країн Європи і Америки насамперед своєю спрямованістю: основним предметом управління у Японії є праця. Мета, яку ставить собі японський управляючий – збільшити ефективність роботи за рахунок підвищення продуктивності праці управлінців.

На думку японського фахівця з менеджменту Хидеки Йосихара, є сім характерних ознак японського управління [11]:

1. Гарантія зайнятості і створення умов довірливості.
2. Гласність й національні цінності корпорації.
3. Управління, засноване на інформації.
4. Управління, орієнтоване на якість.
5. Особиста гордість керівника залежить від закріплення зусиль з контролю якості .
6. Постійна присутність керівництва з виробництва.
7. Підтримка чистоти і порядку.

Японське суспільство загалом однорідне і пронизане духом колективізму. Вони уважно спостерігають за подіями у світі та систематично поповнюють інформацію з-за кордону, запозичують і швидко засвоюють нові технологічні методи й процеси. Японські працівники не чинять опору впровадженню новацій технічного прогресу, для них інновація – це основа економічного зростання. Важливою особливістю японського менеджменту та політики формування корпоративного іміджу є концепція безперервного навчання. Японці впевнені, що безупинне навчання призводить до постійного вдосконалення майстерності. Кожна мисляча людина шляхом безперервного

навчання може покращити виконання своєї роботи. Це призводить до саморозвитку, а досягнуті результати приносять моральний прибуток. З іншого боку, метою навчання є підготовка до відповідальнішої роботи і підвищення на службі. Але, на відміну від західного підходу до управління, японці надають особливе значення вдосконаленню майстерності без очікування будь-якої матеріальної користі. Японці переконані, що поліпшення майстерності саме собою може приносити людині величезне задоволення [11].

Одним з поширених засобів опису властивостей корпоративної культури є типологія, яка є спробою класифікувати досліджувані культури за певною характерною ознакою. Під типом корпоративної культури розумітимемо певну групу культур, об'єднаних за загальною, найбільш істотною ознакою, що відрізняє даний тип культури від інших.

Аналіз зарубіжної і вітчизняної літератури свідчить про те, що нині дослідниками запропонований широкий спектр підходів до типології корпоративної культури, тому в цьому випадку дуже важлива систематизація, яка покликана підвищити ефективність використання різних типологій.

Узагальнивши основні типи корпоративних культур за найбільш істотними ознаками, можемо навести таку їх класифікацію.

1) За ступенем взаємної адекватності домінуючої ієрархії цінностей і переважаючих способів їх реалізації корпоративні культури поділяються на:

– стабільні (висока міра адекватності);

– нестабільні (низька міра адекватності).

Стабільна корпоративна культура характеризується чітко заданими нормами поведінки і традиціями, нестабільна – відсутністю чітких уявлень про оптимальну, допустиму і недопустиму поведінку, а також коливаннями соціально-психологічного статусу працівників.

2) За ступенем відповідності ієрархії особистих цінностей кожного із співробітників та ієрархічної системи внутрішньогрупових цінностей корпоративні культури поділяються на:

– інтегративні (високий рівень відповідності);

– дезінтегративні (низький рівень відповідності).

Інтегративна культура характеризується єдністю громадської думки і внутрішньогруповою згуртованістю, дезінтегративна – відсутністю єдиної громадської думки, роз'єднаністю і конфліктністю.

3) Залежно від характеру впливу корпоративної культури на загальну результативність діяльності підприємства виділяють:

– позитивні;

– негативні корпоративні маркетингові культури.

Корпоративна культура організації позитивна, якщо вона сприяє ефективному вирішенню проблем і зростанню продуктивності, стимулює

результативність діяльності підприємства і його розвиток, є джерелом ухвалення грамотних управлінських рішень. Негативна культура – джерело опору і загального хаосу, вона може перешкоджати ефективному процесу ухвалення рішень, загальному функціонуванню підприємства і його розвитку Корпоративна культура, що склалася, далеко не завжди сприяє ефективній. роботі персоналу. Причина може полягати в тому, що культуру характеризує невисокий рівень довіри між працівниками і керівництвом, у відсутності у працівників прагнення брати на себе відповідальність, проявляти ініціативу, дотримуючись пасивної, вичікувальної позиції. Загалом боязкість працівників проявляти ініціативу характерна для корпоративної культури більшості українських публічних організацій.

Корпоративна культура може виступати як дієвий інструмент, що забезпечує настрій персоналу на високу продуктивність і високу якість в роботі. Формування і підтримка такої культури, яка б підвищувала віддачу від людей, що працюють в організації, сприяла підвищенню її ефективності і конкурентоспроможності, – це одне з найважливіших стратегічних завдань вищого керівництва публічного управління.

Висновки та пропозиції. Корпоративна культура, що склалася, далеко не завжди сприяє ефективній роботі персоналу. Причина може полягати в тому, що культуру характеризує невисокий рівень довіри між працівниками і керівництвом, у відсутності у працівників прагнення брати на себе відповідальність, проявляти ініціативу, дотримуючись пасивної, вичікувальної позиції. Загалом боязкість працівників проявляти ініціативу характерна для корпоративної культури більшості українських публічних організацій.

Корпоративна культура може виступати як дієвий інструмент, що забезпечує настрій персоналу на високу продуктивність і високу якість в роботі. Формування і підтримка такої культури, яка б підвищувала віддачу від людей, що працюють в організації, сприяла підвищенню її ефективності і конкурентоспроможності, – це одне з найважливіших стратегічних завдань вищого керівництва публічного управління.

Література:

1. Аніщенко В. О. Роль корпоративної культури в прийнятті управлінських рішень. Актуальні проблеми економіки. 2009. № 3. С. 64–71.

2. Гайдученко С. О. Організаційна культура у контексті публічного управління : монографія. Харків : Мадрид-друк, 2016. 344 с.

3. Галкина Т. П. Социология управления: от группы к команде: Учеб. пособие. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 224 с.

4. Євтухова Т.І. та ін. Корпоративна культура: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 185 с.

5. Корпоративная культура в компании Coca-Cola. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://delo.ua/education/40-personala-coca-cola-v-ukraine-rabotajut-v-kompanii-bolee-desja-181764/ delo.ua.

6. Корпоративная культура в компании Microsoft. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа:https://delo.ua/education/prioritet-microsoft-trudoustrojstvo-zhenschin-68741/ delo.ua.

7. Корпоративная культура в компании Philips. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа:https://delo.ua/education/philips-sotrudniki-sami-stroiteli-svoej-karery-170218/ delo.ua.

8. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М.: Дело, 1997. – 704 с.

9. Питерс Т. В поисках совершенства / Т. Питерс, Р. Уотерман-мл.– М.: Издательский дом Вильямс, 2005. – 487 с.

10. Спивак В. А. Корпоративная культура: учеб. пособие. Санкт-Петербург : Питер, 2001. 352 с.

11. Шаповал О. А. Корпоративна культура як складова корпоративного управління [Електронний ресурс] / О. А. Шаповал // Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – Вип. 14. – С. 592-595. – Режим доступу: http://global-national.in.ua/archive/14-2016/120.pdf.

12. Шевченко В. С. Визначення впливу корпоративної культури на діяльність підприємства. Комунальне господарство. 2011. № 14. С. 160–165.

13. Японська модель менеджменту. [Електронний ресурс] – Режим доступу http://refbaza.com.ua/ref-4998.html.

References

1. Anishhenko, V. O. (2009). “Rol’ korporatyvnoi kul’tury v pryjnyatti upravlinskych rishen” [“The role of Corporate Culture in Managerial Decision-making”], journal Aktualni problemy ekonomiky [Current problems of the economy], vol. 3, 64–71. [Ukraine]

2. Gaiduchenko S. O. (2016) Orhanizatsijna kul'tura u konteksti publichnoho upravlinnia [Organizational culture in the context of public administration], Monograph, Press Madrid, Kharkiv, 344 p. [Ukraine]

3. Galkina T.P. Sotsiologiya upravleniya: ot gruppy k komande: Ucheb. posobiye. – M.: Finansy i statistika, 2004. – 224 s.

4. Yevtukhova T.I. ta in. Korporatyvna kul□ tura: navchal□ nөmetodychnyy posibnyk / DP «Ukrtekhinform» – Kyyiv, 2013. – 185 s.

5. Korporativnaya kul'tura v kompanii Coca-Cola. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: https://delo.ua/education/40-personala-coca-cola-v-ukraine-rabotajut-v-kompanii-bolee-desja-181764/ delo.ua.

6. Korporativnaya kul'tura v kompanii Microsoft. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa:https://delo.ua/education/prioritet-microsoft-trudoustrojstvo-zhenschin-68741/ delo.ua.

7. Korporativnaya kul'tura v kompanii Philips. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa:https://delo.ua/education/philips-sotrudniki-sami-stroiteli-svoej-karery-170218/ delo.ua.

8. Meskon M. Osnovy menedzhmenta / M. Meskon, M. Al'bert, F. Khedouri. – M.: Delo, 1997. – 704 s.

9. Piters T. V poiskakh sovershestva / T. Piters, R. Uoterman-ml.– M.: Izdatel'skiy dom Vil'yams, 2005. – 487 s.

10. Spyvak,V. A. (2001). Korporatyvnaya kultura [Corporate Culture], Tutorial, Pyter, Sankt-Peterburg, 352 p.

11. Shapoval O. A. Korporatyvna kul□ tura yak skladova korporatyvnoho upravlinnya [Elektronnyy resurs] / O. A. Shapoval // Mykolayivs□ kyy natsional□ nyy universytet imeni V.O. Sukhomlyns□ koho. Hlobal□ ni ta natsional□ ni problemy ekonomiky. – 2016. – Vyp. 14. – S. 592-595. – Rezhym dostupu: http://global-national.in.ua/archive/14-2016/120.pdf.

12. Shevchenko, V. S. (2011). “Vyznachennya vplyvu korporatyvnoyi kultury na diyalnist pidpryyemstva” [Determining of the impact of corporate culture on the enterprise], journal Komunalne gospodarstvo [Utilities], vol. 14, 160–165. [Ukraine].

УДК: 32.019.51
DOI: 10.5281/zenodo.3832385

Лопушинський І. П., д.держ.упр., проф., ХНТУ, заслужений працівник освіти України, м. Херсон

Lopushynskyi I., Doctor of sciences of state administration, Professor, Head of the Department of Public Administration and Local Self-Government of Kherson National Technical University, Honored Worker of Education of Ukraine, Kherson

ПОПУЛІЗМ ЯК МЕНТАЛЬНА СКЛАДОВА УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЙОГО ВЛАДИ

POPULISM AS A MENTAL COMPONENT THE UKRAINIAN SOCIETY AND ITS AUTHORITIES

Анотація.У статті проаналізовано основні чинники впливу популізму на публічне управління в Україні; доведено, що популізм завжди посідав особливе місце в реалізації програм політичних лідерів та партій і їх взаємозв'язок з публічним управлінням; зазначено, що популізм залишається актуальним феноменом соціально-політичного життя багатьох країн світу;показано, що звичайні популістські методи включають нічим не обмежені обіцянки, які навряд чи можуть бути виконані за будь-яких обставин і часто далекі від реальних намірів та мотивів цих політиків;визначено, що негативна сторона популізму, яка переважає всі його позитивні риси, пов'язана з демагогією, обманом, пануванням ірраціональної поведінки різних диктаторів, що загрожує демократичним цінностям та інституціям.

Ключові слова: українське суспільство, свідомість, політика, політична свідомість, політична діяльність, публічне управління, народні маси, популізм, демагогія.

Annotation. The main factors of influence of populism on public administration in Ukra ine are analyzed in the article; it has been proven that populism has always occupied a special place in the implementation of programs by political leaders and parties and their relationship with public administration; it is noted that populism remains an actual phenomenon of socio-political life in many countries of the world; it is shown that ordinary populist methods include unbounded promises that are unlikely to be fulfilled in all circumstances, and often far from the real intentions and motives of these politicians; it is determined that the negative side of populism, which outweighs all its positive features, is related to the demagogy,

deception, domination of irrational behavior of different dictators, which threatens democratic values and institutions.

Keywords: Ukrainian society, consciousness, politics, political consciousness, political activity, public administration, masses, populism, demagogy.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Як відомо, кількість лідерів-популістів у світі постійно зростає, особливо від початку 2000-х: майже вдвічі. Таку тенденцію виявило дослідження групи науковців TeamPopulism на замовлення TheGuardian.Упродовж останніх десятиліть світом шириться хвиля глибокого незадоволення старими елітами. Підкорюючи її, харизматичні лідери озвучують популярні гасла про боротьбу з корупцією та служіння народу і, як результат,– перемагають досвідчених системних політиків. В українському політичному дискурсі популізм – слово, що має негативне забарвлення. Так позначають будь-яку обіцянку й стратегію, що апелює до широких мас населення й відповідає на їхній соціальний запит. Заклики до підвищення соціальних стандартів, зниження комунальних тарифів уважають «пропагандою простих рішень проблем, що таких рішень не мають». Характерне для популізму протиставлення «народ – корумпована еліта» відкидається, адже люди просто не розуміють, що «багаті живуть зовсім не коштом бідних». Невиконання політиками «популістських» обіцянок трактується як доказ неможливості їх виконання, а не опори політиків на фінансово-промислові групи. Криза довіри до політичних інститутів, на думку борців із популізмом, вирішується боротьбою з корупцією та раціоналізацією політичного обговорення, учасники якого будуть беземоційно презентувати обґрунтовані (ліберальними) економістами тези.Популізм – це насамперед стверджувати, що проблеми або вирішуватимуться самі собою або за допомогою одного простого рішення, замість того, щоб зображувати поступовий алгоритм дій. Якщо політик-популіст приходить до влади або отримує частину влади, то на певному етапі проблеми держави або суспільства він пов’язує із зовнішнім впливом або тим, що наробили попередники. Або він дещо змінюється і починає проводити іншу політику – тоді його чистим популістом назвати вже не можна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.Останнім часом до висвітлення проблеми популізму зверталисяВ. Бурдяк та Ю. Макар (досліджували популізм як складову діяльності українських політичних партій) [1], М. Дем’яненко (висвітлив морально-етичний аспект популізму) [3], І. Кіянка (розглядав історичний аспект популізму як виклику публічному управлінню) [6], А. Колодій (досліджувала сучасні демократія і популізм як споріднених супротивників[7] О. Нечосіна (описала методи ефективного інформування населення як протидії популізму в державній службі [10],Т. Прядко (розглядав актуалізацію популізму як один із проявів зростання психологічної тривожності

суспільства в умовах глобалізації) [14], В. Федорченко (вивчав популізм як політичну технологію)[15]та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.Водночас у їхніх та ін. розвідках, поряд із дослідженням популізму суспільства, політичних партій та їхніх лідерів, по суті не розкривається популізм вітчизняних керманичів нової доби, що, по суті, стає загрозою становленню демократії й уведенням в оману народу завдяки обіцянкам, які апріорі не можуть бути виконаними.

Формування цілей статті.Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення теоретичних засад та сучасного стану популізму в сучасній Українській державі.

Виклад основного матеріалу.Як зазначає Віталій Проценко, поняття популізму досить молоде. Воно не має точного визначення. Популістів не можна визначити ідеологічно. Вони можуть діяти в широкому спектрі – від ультралівого до ультраправого. Вони можуть виникати як в бідних так і в багатих країнах; як в постсоціалістичних, так і в зразково ринкових; як в стихії неолібералізму, так і в спокійних гаванях держав загального добробуту[13].

Популісти стають популярними, фокусуючись на питаннях, що важливі для значних частин населення та яких уникає політична еліта. В Європі – це імміграція, у США – втрата промислових робочих місць, в Україні – низькі доходи, нерівні можливості, несправедливий розподіл багатства чи корупція. Фокусуючись на реальних проблемах популісти використовують частіше емоційні, ніж раціональні аргументи, застосовуючи риторику звинувачень та розпалювання протиріч.Те, що їх об’єднує – насамперед не харизматична радикальна риторика і прості рішення, а їхня схильність виступати на захист «народу» проти «істеблішменту»; протиставлення інтересів «простих людей» інтересам еліти[13].

На думку Антоніни Колодій, зараз термін «популізм» використовується для характеристики саме цієї маніпулятивної та оманливої політичної стратегії отримання влади, а остання є самоціллю для більшості сучасних популістів. Їх стратегічна мета – це мобілізація всіх незадоволених соціальних груп та окремих осіб і застосування їхньої підтримки для набуття та/чи утримання влади. Їх тактика – це використання різних ідеологічних кліше (залежно від потреби моменту) та політичних маневрів, уключаючи надання обіцянок, щозавідомо не можуть бути виконаними та можуть сильно відрізнятися від їхніх реальних намірів та мотивів[7].

Говорячи 19 травня 2019 року під час свого візиту до Хорватії зокрема про популізм, канцлер ФРН Ангела Меркель наголосила на потребі продовжувати спрямовувати рішучий сигнал проти будь-якої його форми, якщо Європа хоче стримати свої обіцянки – дати людям мир, безпеку і процвітання.

Європейські країни самі вибрали шлях спільних цінностей, нагадала канцлер, популісти ж прагнуть ці цінності зруйнувати [9].

Саме тому, як радять аналітики,з терміном «популізм» слід поводитися досить обережно, оскільки в сучасному світі існує безліч його варіацій і в кожному конкретному випадку важко спрогнозувати, до чого він призведе. Так, зокрема, уважає КіркГокінс, дослідник популізму, професор університету БригамаЯнга зі США. Як наголошує вчений, сучасний популізм – це повстання проти корупції правлячоїпсевдоеліти.

Саме тому в науковому середовищі консенсусу щодо розуміння популізму нині не склалося, і підходи дослідників позначені відмінними акцентами, втілюють різні погляди на зміст терміна «популізм». Він постає і політичною технологією, і специфічною характеристикою політичної діяльності, і суспільно-політичним феноменом, навіть ідеологією.

Популізм (фр. populisme, від. лат. populus=народ) – політика поступок, легковажних обіцянок, що ґрунтується на зверненні до широких народних мас і переконанні їх у швидкому та успішному розв’язанні складних соціально-економічних проблем [11, сс. 487-488].

Енциклопедичний словник з державного управління подає таке визначення популізму: «Тип політичної свідомості або політична діяльність, яка має за мету забезпечити широку політику в масах ціною демагогії та необґрунтованих обіцянок [4, с. 546].

Термін «популізм» уперше з’явився наприкінці XIX століття в США у зв’язку з виникненням народного руху за створення третьої масової партії в країні – популістської.Характерна особливість популізму – безпосередній контакт між лідерами, які мають здібності впливати на розум і волю людей та мас. Популізм – це комплекс політичної реакції людини (мас) на систематичне ігнорування їхніх інтересів та потреб з боку еліти, ніж певна форма ідеології. У політичному житті суспільства він проявляється у формі акцій громадянської непокори, різних компаній, походів на знак протесту проти влади.

У сучасних умовах термін «популізм» застосовується для визначення набору тактичних засобів і технологій, що апелюють до свідомості мас використати такі риси суспільної свідомості мас, як спрощений погляд на суспільно-політичне життя, максималізм та прагнення віднайти швидкі відповіді на складні питання. Популістська свідомість постає у формі спрощеного прагматизму, яка набуває форми віри в те, що одна людина чи кілька рішень можуть радикально змінити ситуацію. Саме тому сучасні політики в більшості країн пострадянського простору використовують популізм (демагогію) як засіб контролю над суспільством та утримання влади [4, с. 546-547].

У цьому зв'язку нам видається доречним порівняти терміни «популізм» і «демагогія». За визначенням Нового словника іншомовних слів, «демагогія (гр. demagogia, від. demos– народ + ago = веду) – 1) обман народних мас якими-небудь привабливими, але неправдивими обіцянками; 2) пусті багатослівні роздуми (напр. розводити демагогію)[11, с. 182].Як видно, термін «популізм» більшою мірою стосується народних мас і політиків, у той же час, як «демагогія» – влади. Саме тому ототожнювати їх є не зовсім доречним.

Як зазначає І. Кіянка, «популізм – багатогранний політичний конструкт, який виконує інтегративно-когнітивну функцію структурування таконструювання складної та суперечливої політичної реальності з елементамисоціальної, дискурсивної та праксеологічної еклектики. Характерною особливістюактуалізації популізму є екстремальні параметри функціонування державнополітичного організму соціуму та ціннісних проекцій його буття. Кризовий стансуспільства, де генерується концептуальна платформа популізму, віддзеркалює об'єктивну потребу в демократизації засад суспільного устрою та соціального буття.Зокрема, антиелітарне спрямування популізму зумовлене потребою розширеннявпливу предметного поля та інструментів прямої демократії та безпосередньогонародовладдя. Антропологічний оптимізм популізму контрастує з статично-консенсусною метафізикою елітаристських уявлень про природу суспільноїстратифікації та взаємодій» [6].

Звернемося до ознак популізму, визначених, як нам видається, найбільш вдало Віталієм Проценком [13].

1.Популісти не мають чітких та універсальних понять народу та істеблішменту. Як правило, «народом» виступають окремі незадоволені групи, а «істеблішментом»– чинна влада. Дуже часто це розмежування є розпливчастим і ситуативним. У різний час у різних країнах під приціл популістів потрапляли представники окремих груп населення, бізнесу, олігархії чи інтелігенції.

2.Популісти обирають політично розчаровану групу, за інтереси якої вони жваво вступаються, та використовують її як власну політичну можливість. Часто, залишаючись аутсайдерами або не маючи міцної позиції в усталеній системі, вони прагнуть увірватися у владу на хвилі народного обурення.

3. Популісти грають на темах, що роз'єднують, та за якими немає згоди між «народом» та панівною елітою. При цьому, вони не схильні говорити з публікою про проблеми з позиції їх вирішення. Така критика не передбачає пропозицій щодо спільної з чинною владою роботі з вирішення проблем і спрямовується саме на ескалацію протиріч та розширення умовної прірви між народом та елітою.

4.Популізм – це симптом. Він характерний насамперед для дисфункціональних політичних систем, не здатних повноцінно виконувати свої функції та неспроможних відповідати політичним, економічним та соціальним запитам населення. Він «буйно проростає» на проблемах, що хронічно не вирішуються, недостатньо комунікуються чи ігноруються офіційною лінією.

5.У своїй найрадикальнішій формі популізм пропонує перекинути ненависний для «народу» статус кво, змінити його на користь тих, кого істеблішмент дратує, не чує та чиї інтереси не враховує – тих, хто відчуває, що залишився за бортом системи – «thosewholeftbehind» [13].

Далі для підтвердження думок науковціву хронологічній послідовності наведемо кілька прикладів популістських, на наш погляд, заяв нової української влади.

1. Ще будучи кандидатом у президенти України, Володимир Зеленський 14 березня 2019 року провів відкриту зустріч з вчителями та експертами в галузі освіти. На ній встало неминуче питання про зарплати в цій сфері праці. Відповідне відео було опубліковано на YouTube-каналі Володимира Зеленського. У ході зустрічі прозвучало запитання про можливість підвищення зарплати для співробітників сфери освіти до 4000 доларів на місяць. «У нашому штабі зібралися експерти з освіти з усієї України, які взяли участь в обговоренні програми Володимира і висловили найцікавіші пропозиції щодо реформування освіти», – розповів Зеленський у відео [5]. Крім того, як закріплено в програмі кандидата в президенти, «професії лікаря та вчителя повинні стати престижними і високооплачуваними».

У той же час після цього, 15 листопада 2019 року, новий Уряд України своєю постановою за № 1044 призупиняє дію на 2020 рік постанови Кабінету Міністрів України Володимира Гройсмана «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки» від 10 липня 2019 року№ 822, що передбачала хоч якесь (далеке від 4000 доларів) підвищення педагогічним і науково-педагогічним працівникам заробітної плати. Більше того, Верховна Рада України, ухваливши Закон «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 року, передбачила в ньому положення про звільнення педагогічних працівників пенсійного віку і укладання з ними після цього контракту на 1-3 роки. І це відбувається попри те, що нині в школах України із понад 406 тисяч педагогів майже 16% досягли пенсійного віку (а в деяких регіонах – до 30 відсотків!), а молодь, оскільки скасовано поняття «відпрацювання», до школи, особливо сільської, не поспішає.

2. Новосформований Уряд України ставить собі за мету впродовж наступних п’яти років досягти зростання економіки країни на 40 відсотків (у середньому 8 відсотків на рік – *авт*.). Про це 2 вересня 2019 року заявив

Прем’єр-міністр України Олексій Гончарук під час наради з Президентом Володимиром Зеленським, представниками уряду, парламенту та правоохоронних органів. Крім того, на думку Глави Уряду, зростання економіки призведе до створення близько одного мільйона нових робочих місць [8].У той же час результати виконання Державного бюджету за 2019 рік свідчать, щойого було зведено з дефіцитом 72,4 млрд грн, або 1,8% ВВП. За 2018 рік ВВП нашої держави зріс на 3,3 відсотка, а за 9 місяців 2019 року – на 3,7. Тобто щороку Уряд планує збільшувати відсоток зростання ВВП нашої держави більше ніж у два рази порівняно з попереднім.

3. Під час брифінгу 30 вересня 2019 року Прем’єр-міністр Олексій Гончарук заявив, що Україна для досягнення мети зростання валового внутрішнього продукту на 40% в найближчі п’ять років має залучити $ 50 млрд інвестицій. «Ми підтверджуємо, що в найближчі п’ять років ми вважаємо реальним і ставимо собі амбіцію прийти до такої ситуації, коли в нас економіка зросте на 40%. Для цього потрібно залучити приблизно 50 млрд доларів інвестицій за п’ять років. Це не космічна цифра, вона велика, амбітна, вона набагато більша за ту, яку ми залучаємо зараз, але це цілком реально», – наголосив Глава Уряду [2].

Довідково зазначимо, що за 2014 – 2018 рр. Україна залучила відповідно млрд $ - 2451,72; 3763,7; 4405,8; 2511,1; 2869,9, тобто $ 3,200,444 млрд на рік. За перше півріччя 2019 року в економіку України зайшло лише $ млрд 1259,5 іноземних інвестицій. Наразі річну суму іноземних інвестицій Уряд планує збільшити більше ніж у три рази. У Міністерстві розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства вважають, що вже 2020 року іноземні інвестори вкладуть в Україну 5-6 мільярдів доларів інвестицій.

У цьому зв’язку нам пригадується аналогічна заява скандально відомого чиновника часів президента-втікача Януковича голови Державного агентства України з інвестицій Владислава Каськіва (2010 – 2014 рр.) про те, що для України є реальним щороку залучати $ 12 млрд інвестицій. У той же час було залучено відповідно $ млрд 2010 – 5851,2; 2011 – 6033,7; 2012 – 5290,7; 2013 – 5462,1; 2014 – 2451,72.

4. Президент України Володимир Зеленський заявляє, що не займається популізмом, і люди це бачать. Про це він сказав під час пресмарафону 10 жовтня 2019 року, відповідаючи на запитання журналістів, чи не вважає він популізмом свої гучні заяви і завдання, які дає керівникам регіонів, наприклад, за власний кошт будувати дороги або погасити борги міста за тепло.

5.Інший приклад. У січні 2020 року Прем’єр-міністр Олексій Гончарук пояснив високі зарплати міністрів боротьбою з корупцією. Про це Гончарук написав на своїй сторінці в соціальній мережі Facebook. «Ми розуміємо

підвищену увагу до цього процесу, але це – єдиний правильний шлях. Це – невід'ємна складова подолання корупції у владі»,– написав Прем'єр[12].

6.Виступаючи 22 січня 2020 року на Всесвітньому економічному форумі «Давос-2020», Президент України Володимир Зеленський зазначив: «Якою, на вашу думку, є задача для країни, що втратила частину своєї території та є далеко не найбагатшою в Європі? Ми хочемо стати лідером у Східній та Центральній Європі. Це амбітні плани» [16].Зазначимо, що відповідно до звіту Міжнародного валютного фонду (МВФ) за 2018 рік Україна залишається найбіднішою країною Європи. Середня нарахована заробітна плата в листопаді 2019 року становила 10679 гривень або близько 400 євро.

7. На думку експертів, більше половини законопроєктів, зареєстрованих у Верховній Раді України IX скликання впродовж 2019 – 2020 років, – 53 відсотки – є нереальними до виконання і мають ознаки фінансового популізму.

Констатацію таких прикладів – популістських, на нашу думку, заяв можна було б продовжувати довго.

За узагальненням Антоніни Колодій, основні риси популізму можна звести до такого переліку: апеляції до простих людей, до їх волі та інтересів; особлива увага до найбільш невдоволених груп; збирання їхніх вимог, перехоплення гасел, віддзеркалення їхніх політичних штампів і стереотипів у передвиборчій риториці;наголошення опозиційності простих людей до еліт, підкреслення їх відчуженості, стимулювання ворожості;уникнення формулювання серйозних програм та пропозицій, заснованих на раціональній аргументації, оперування спрощеними судженнями;підтримка та підбурювання радикальних настроїв і позицій; звернення до емоцій натовпу; підпорядкування всіх виступів і дій одній меті: догодити виборцям, використовуючи для цього політичні технології;звернення до обіцянок, які завідомо не можуть бути виконані; широке використання маніпулятивних технологій, уключаючи відверту брехню про опонентів та обман щодо їхніх можливостей[7]. Усі ці характеристики, як нам видається, досить важливі для розкриття змісту сучасного вітчизняного популізму в усій його різноманітності.

Висновки з даного дослідження.Як і будь-яке інше політичне явище, популізм має позитивні й негативні боки та функції. Позитивним можна (умовно) назвати те, що він служить своєрідним барометром політичного клімату в країні, демонструючи ступінь незадоволеності народу урядовою політикою. Інша позитивна функція популізму – привернення уваги до найгостріших нерозв'язаних проблем, що стоять перед суспільством.Водночас негативний бік популізму, що переважає всі його позитивні риси, пов'язанийіз демагогією, обманом, пануванням ірраціональної поведінки різних диктаторів, що загрожує демократичним цінностям та інституціям.В Україні нині на всіх рівнях популізм набуває загрозливих масштабів, нависає постійною

небезпекою хиткій політичній стабільності та, заодно з проблемою корупції (що за підсумками 2019 року в Україні зросла), погрожує нівелювати навіть найконструктивніші реформаторські ініціативи. Хоча загроза популізму розвинутим економікам та світовій політичній стабільності – не привід для радощів, це чудова можливість для України зрозуміти суть тривожного феномену та зробити правильні висновки.

Перспективи подальших розвідок.Подальші дослідження порушеної нами в статті проблеми стосуватимуться досліджень результатів виконання гасел, озвучених новою владою на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Список використаних джерел

1.Бурдяк В., Макар Ю. Популізм – складова діяльності українських політичних партій // Україна – Європа – Світ. Т., 2015. Вип. 10. С. 132, 133. (Серія: Історія, міжнародні відносини).

2.Гончарук планує залучити $ 50 млрд інвестицій для зростання економіки на 40% [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.5.ua/polityka/honcharuk-khoche-zaluchyty-50-mlrd-investytsii-dlia-zrostannia-ekonomiky-na-40-200149.html

3.Дем'яненко М. Морально-етичний аспект популізму // Парадигма пізнання. Гуманітарні питання. 2015. № 3 (6). URL : http://naukajournal.org./index.php/Paradigma/article/view/480

4.Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

5.Зеленський зробив важливу заяву щодо зарплат українців: «4000 доларів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https:// politeka.net/uk/news/politics/955144-zelenskij-sdelal-vazhnoe-zajavlenie-po-zarplatam-ukraincev-4000-dollarov

6.Кіянка І. Популізм як виклик публічному управлінню: історичний аспект // Демократичне врядування: Науковий вісник. 2018. Випуск 21: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk21/fail/ Kijanka.pdf

7.Колодій, Антоніна. Сучасна демократія і популізм: споріднені супротивники [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://political-studies.com/?p=2240

8.Мета уряду Олексія Гончарука – економічне зростання на 40 відсотків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.dw.com/uk

9.Меркель назвала популізм і націоналізм ворогами Євросоюзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2703302-merkel-nazvala-populizm-i-nacionalizm-vorogami-evrosouzu.html

10.Нечосіна О. Державна служба і методи ефективного інформування населення як протидія популізму // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Вип. 10. Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2002. С. 50-53.

11.Новий словник іншомовних слів: близько 40000 сл. і словосполучень / Л.І. Шевченко, О.І. Ніка, О.І. Хом'як, А.А. Дем'янюк; За ред. Л.І. Шевченко. – К.: АРІЙ, 2008. – 672 с.

12.Прем'єр пояснив високі зарплати міністрів боротьбою з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://glavcom.ua/news/goncharuk-poyasniv-visoki-zarplati-ministriv-borotboyu-z-korupcijeyu-652831.html

13.Проценко, Віталій. Антологія популізму: дійсна причина народної любові та ефективна зброя проти українських популістів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://voxukraine.org/longreads/populism/index.html

14.Прядко Т.П. Актуалізація популізму як один із проявів зростання психологічної тривожності суспільства в умовах глобалізації [Електронний ресурс] / Т. П. Прядко // Молодий вчений. - 2017. - № 9.1. - С. 137-142. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2017_9

15.Федорченко В.М. Популізм як політична технологія [Електронний ресурс] / В. М. Федорченко // Гілея: науковий вісник. - 2018. - Вип. 131. - С. 443-446. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2018_131_117

16.Форум в Давосі 2020 – виступ Зеленського [Електронний ресурс]. – Режим доступу:https://24tv.ua/zelenskiy_v_davosi_2020_video_vistup_zelenskogo_forum_v_davosi_n1267615

References:

1. Burdyak V., Makar Yu. Populizm – skladovadiyal`nostiukrayins`ky`xpolity`chny`xpartij // Ukrayina – Yevropa – Svit. T., 2015.Vy`p. 10. S. 132, 133. (Seriya: Istoriya, mizhnarodnividnosy`ny`).

2. Goncharukplanuyezaluchy`ty` $ 50 mlrdinvesty`cijdlyazrostannyaekonomiky` na 40% [Elektronny`jresurs]. – Rezhy`mdostupu: https://www.5.ua/polityka/honcharuk-khoche-zaluchyty-50-mlrd-investytsii-dlia-zrostannia-ekonomiky-na-40-200149.html

3. Dem'yanenko M. Moral`no-ety`chny`jaspektpopulizmu // Parady`gmapiznannya. Gumanitarnipy`tannya. 2015. # 3 (6). URL : http://naukajournal.org./index.php/Paradigma/article/view/480

4. Ency`klopedy`chny`jslovny`k z derzhavnogoupravlinnya / uklad. : Yu.P. Surmin, V.D. Bakumenko, A.M. My`xnenko ta in.; za red.Yu.V. Kovbasyuka, V.P. Troshhy`ns`kogo, Yu.P. Surmina. – K.: NADU, 2010. – 820 s.

5. Zelens`ky`jzroby`vvazhly`vuzayavushhodozarplatukrayinciv: «4000 dolariv» [Elektronny`jresurs]. – Rezhy`mdostupu: https:// politeka.net/uk/news/ politics/955144-zelenskij-sdelal-vazhnoe-zajavlenie-po-zarplatam-ukraincev-4000-dollarov

6. Kiyanka I. Populizm yak vy`kly`kpublichnomuupravlinnyu: istory`chny`jaspekt // Demokraty`chnevryaduvannya: Naukovy`jvisny`k. 2018. Vy`pusk 21: [Elektronny`jresurs]. – Rezhy`mdostupu: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk21/fail/ Kijanka.pdf

7. Kolodij, Antonina. Suchasnademokratiyaipopulizm: sporidnenisuproty`vny`ky` [Elektronny`jresurs]. – Rezhy`mdostupu: https://political-studies.com/?p=2240

8. Meta uryaduOleksiyaGoncharuka – ekonomichnezrostannyana 40 vidsotkiv [Elektronny`jresurs]. – Rezhy`mdostupu: https://www.dw.com/uk

9. Merkel` nazvalapopulizminacionalizmvorogamy` Yevrosoyuzu [Elektronny`jresurs]. – Rezhy`mdostupu: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2703302-merkel-nazvala-populizm-i-nacionalizm-vorogami-evrosouzu.html

10. Nechosina O. Derzhavnasluzhbaimetody` efekty`vnogoinformuvannyanaselennya yak proty`diyapopulizmu // Aktual`niproblemy` derzhavnogoupravlinnya :zb. nauk. pr. Vy`p. 10. Odesa : ORIDU UADU, 2002. C. 50-53.

11. Novy`jslovny`kinshomovny`xsliv: bly`z`ko 40000 sl. islovospoluchen` / L.I. Shevchenko, O.I. Nika, O.I. Xom'yak, A.A. Dem'yanyuk; Za red. L.I. Shevchenko. – K.: ARIJ, 2008. – 672 s.

12. Prem'yerpoyasny`vvy`sokizarplaty` ministrivborot`boyu z korupciyeyu [Elektronny`jresurs]. – Rezhy`mdostupu: https://glavcom.ua/news/goncharuk-poyasniv-visoki-zarplati-ministriv-borotboyu-z-korupcijeyu-652831.html

13. Procenko, Vitalij. Antologiyapopulizmu: dijsnapry`chy`nanarodnoyilyubovi ta efekty`vnazbroyaproty` ukrayins`ky`xpopulistiv [Elektronny`jresurs]. – Rezhy`mdostupu: https://voxukraine.org/longreads/populism/index.html

14. Pryadko T.P. Aktualizaciyapopulizmu yak ody`nizproyavivzrostannyapsy`xologichnoyitry`vozhnostisuspil`stva v umovaxglobalizaciyi [Elektronny`jresurs] / T. P. Pryadko // Molody`jvcheny`j. - 2017. - # 9.1. - S. 137-142. - Rezhy`mdostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2017_9

15. Fedorchenko V.M. Populizm yak polity`chnatexnologiya [Elektronny`jresurs] / V. M. Fedorchenko // Gileya: naukovy`jvisny`k. - 2018. - Vy`p. 131. - S. 443-446. - Rezhy`mdostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2018_131_117

16. Forum v Davosi 2020 – vy`stupZelens`kogo [Elektronny`jresurs]. – Rezhy`m dostupu:https://24tv.ua/zelenskiy_v_davosi_2020_video_vistup_zelenskogo_forum_v_davosi_n1267615

УДК: 35.072.2
DOI: 10.5281/zenodo.3832387

Николаєва В.І., к.пед.н., докторант ДонДУУ, м. Маріуполь
Nykolaieva V., PhD in Pedagogical Sciences, Associate Professor, Donetsk State University of Management, Mariupol

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ТРАНЗИТИВНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

METHODOLOGICAL FUNDAMENTALS OF THE TRANSITIVE CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SOCIAL WORK SYSTEM OF THE UKRAINIAN SOCIETY

У статті проаналізовані різні визначення та узагальнені характеристичні риси сутності транзиції, транзитивності та транзитивного суспільства. Підкреслюється, що сучасне українське суспільство знаходиться під впливом трансформуючої транзитивної складової, надаються особливості її впливу на державне управління системою соціальної роботи. У даному випадку, доречним буде створення теоретично-методологічної транзитивної (перехідної) концепції державного управління системою соціальної роботи. Значну увагу приділено характеристиці резонансній моделі стадій транзиції українського суспільства та їх результатів дії, які відображаються на державному управлінні.

Ключові слова: *транзиція, транзитивність, державне управління, концепція, система соціальної роботи, резонансна модель.*

The article analyzes various definitions and generalizes characteristics of the essence of transition, transitivity and transitive society. It is emphasized that a modern Ukrainian society is being affected by the transformative transitive component; its peculiar influence on public administration of the social work system is indicated. In this case, it will be appropriate to create a theoretical and methodological transitive (transitional) conceptual idea of public administration of the social work system. Considerable attention has been paid to the characteristics of the resonant model of the transition stages of Ukrainian society and their results of action, which are reflected in public administration.

Keywords: *transition, transitivity, public administration, conceptual idea, system of social work, resonant model.*

Постановка проблеми. Сучасні наукові експерти відзначають про вагомі зрушення та пошук новітніх концепцій у теорії державного управління. Українське суспільство обрало шлях до побудови соціальної держави, а також курс до євроінтеграції й орієнтації на децентралізацію. Це вимагає підвищення соціальних стандартів, дотримання соціальних гарантій, розвиток і активну участь громадянського суспільства завдяки імплементації реформ практично в усі сфери українського суспільства, але першочергово у державному управлінні. Постмодерновий підхід зміщує акцент на запровадження інновацій та дотримання принципів інтеграції та інтернаціоналізації.

Необхідно звернути увагу на той факт, що для управління транзитивним станом суспільного розвитку є принципові особливості, які полягають у виокремленні з соціальної сфери своєрідного об'єкта державного управління – соціальної структури суспільства. Соціальна структура суспільства, як і будь-який інший об'єкт управління, робить активний зворотний вплив на державне управління. Опосередкованою ланкою такого впливу є діяльність і поведінка соціальних груп, реалізація їх специфічних економічних, соціальних і політичних інтересів.

Практика останнього десятиліття настійно поставила питання про всебічний облік при підготовці і реалізації управлінських рішень у транзитивних суспільствах таких проблем, як соціальна структура суспільства, мобільність населення, соціальне розшарування і загострення проблеми бідності.

Варто зазначити, сучасне українське суспільство знаходиться під впливом трансформуючої транзитивної складової, що підтверджується атрибутивними рисами: від загальних (невідповідність соціальних інститутів базовій потребі суспільства у розвиткові) і специфічних характеристик (трьохстадійності у темпоральному вимірі, зміни соціальної структури і індивідуальної ідентичності, трансформаційних процесів, зміни системи цінностей і нормативного регулювання – формування права) [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У розрізі нашого дослідження, необхідно вказати на суттєву кількість досліджень, присвячених характеристиці транзитивного суспільства, його особливостей, у дискурсі модернізаційних і трансформаційних процесів, а також у соціально-філософському аспекті О. Авєріна, Я. Балановський, В. Бурега, В. Заблоцький, Т. Бєльська, Г. Глінська, А. Данилов, С.Катаєв, Козловець, В. Кузьменко О. Куценко, В. Марковець, Д. Маркович, Л. Матвєєва, Г. Нестеренко, К. Петракова, А. Супрун, М. Туленков, М. Федотова, В. Шарий, С. Шпатенко) і зарубіжні публікації у контексті соціально-економічних перетворень (Campos & Coricelli, 2002; Grin, Rotmans, & Schot, 2010; Hess, 2014; Kemp, et al., 2007; Loorbach, 2007; Paredis,

2013; Puras, et al., 2013; Rotmans, J., Kemp, R. & van Asselt, 2001; Roaf, et al., 2014; Wittmayer, et al., 2017).

Постановка завдання. Отже, основна мета статті – поглиблення теоретичного аналізу сутності понять: «транзиція», «транзитивне суспільство», і формулювання відповідної транзитивної концепції у площині державного управління системою соціальної роботи. Прагнення усвідомити значення даних дефініцій дозволить виокремити соціальні характеристики транзитивного суспільства, що сприяє розробці і реалізації дієвих механізмів державного управління системою соціальної роботи.

Виклад основного матеріалу. Якщо аналізувати нинішній розвиток українського суспільства з урахуванням глобалізаційних процесів, то транзицію можливо розглянути у двох вимірах: у першому (нижчому) – це перехід від традиційного суспільства до індустріального, у другому (вищому) – перехід від індустріального до інформаційного типу суспільства, який є більш прогресивним і характеризується, перш за все, всебічною модернізацією та інтернаціоналізацією.

Беручи до уваги різноманітних та багатовимірний характер визначення «тразитивності» та «транзиції», можна вичленувати три характеристики інтерпретацій: як перехід, проміжок між станами суспільного розвитку; невизначеність і багатомірність варіантів соціально-економічних змін; новітній вид соціально-економічних відносин. Узагальнене визначення можна сформулювати наступним чином: *транзиція – це перехід суспільства до принципово якісного стану, при цьому як в окремо взятих сферах, так і в цілому.*

У той же час, автори монографії [2] вживають термін «соціальна транзиція», який визначається як «подорож у царині ідентичностей, експериментування з ними, вживання і вкорінення в них». Поряд з цим дослідники вказують, що транзитівність – це ознака не тільки сучасних суспільств, її прояви простежуються у різні історичні епохи і торкаються посттоталітарної організації суспільства та змін в економічній, соціальній, політичній, психологічній, правовій сферах.

Транзиція вченими розглядається у різних дискурсах. К. Петракова [3] у дисертації показує на інтенсивні транзитивні процеси в українському суспільстві: від тоталітаризму до демократії, в економічній сфері – від командно-адміністративної системи до ринкової, а щодо питань власності на основні ресурси – від державної до приватної.

А. Подп’ятнікова фокусує свій інтерес на транзитивному просторі та реалізації методології державного управління на основі використання спеціальних методів [4].

З позиції раціональності організаційних систем управління у транзитному суспільстві, що залежить від стану навколишнього середовища досліджував М. Туленков [5].

Наразі, А. Шарий [6] розглядає транзитивну парадигму у контексті реалізації державної політики місцевим самоврядуванням, науковцем розглядається поняття «політичний транзит», тобто створення поліцентричної моделі публічного управління з визнанням її переваг або відродження централізованого державного управління, що підміняє собою органи місцевого самоврядування.

Транзитивне суспільство відрізняється тим, що в ньому водночас співіснують атрибути відмінних видів суспільної організації. Серед своєрідних рис транзитивного суспільства В. Абакумова виділяє: динамічність системи, яка сповнена різноспрямованими процесами різної швидкості, зміни цінностей, нелінійності розвитку, труднощі прогнозування соціальних процесів [7]. Необхідно додати до цього списку і негативні риси транзитивного суспільства, які безпосередньо корінним чином будуть впливати на механізми державного управління системою соціальної роботи. Серед них варто відзначити невизначеність, економічну нестабільність, контраверсійність, складність, «рух по колу без виходу на спіраль розвитку», суперечливість тощо.

Проведений аналіз свідчить про сутнісну вагомість ролі людського фактору при впровадженні реформ у державному управлінні. Однак, у транзитивному суспільстві простежується дихотомія – з одного боку, підвищується активність громадян і суб'єктна участь у перетворенні суспільства, з іншого боку – перебудова на інформаційне суспільство, де новітні інформаційно-комп'ютерні технології провокують зловживання маніпулюванням свідомістю і громадською думкою пересічних громадян. Під впливом цих зовнішніх і внутрішніх факторів виникає нова фаза транзиції і коливань.

У цих умовах перед державним управлінням постають підвищені завдання, які повинні спрямовані на якісне надання управлінських послуг населенню, запроваджування механізму транспарентності діяльності, формування довіри до владних інституцій, налагодження соціального партнерства тощо.

На наш погляд, у даному випадку, доречним буде створення транзитивної (перехідної) концепції державного управління системою соціальної роботи. Наукова концепція повинна складатися із компонентів, які доказові, науково обґрунтовані і незаперечливі. При цьому кожен компонент відображає свій рівень пізнавального завдання. Тобто структура наукової концепції складається з: концептів; класифікації; нормативних моделей; принципів [8, с.129]. Виважена структура транзитивної концепції дає змогу конструюванню

концептуальної моделі розвитку українського суспільства та її впливу на державне управління.

Згідно цих положень, стислий зміст транзитивної концепції державного управління системою соціальної роботи наданий у табл. 2.

Таблиця 2.

Структура транзитивної концепції державного управління системою соціальної роботи

Компоненти	Основний зміст
КОНЦЕПТИ	***Транзиція*** – перехід на новий якісний рівень. *Транзиційна динаміка* – аналіз конструктивних та деструктивних змін у державному управлінні системою соціальної роботи.
КЛАСИФІКАЦІЯ	**1.Транзиція за наслідками:** *Позитивна* транзиція – ефективне функціонування механізмів державного управління системою соціальної роботи та їх подальше удосконалення; *Негативна* транзиція – регресивні наслідки впроваджуваних реформ державного управління системою соціальної роботи. **2.Транзиція за часом:** *Затяжна транзиція* – довготривале, розтягнуте впроваджування реформ державного управління системою соціальної роботи. *Хронічна транзиція* – постійна модернізація і удосконалення. **3.Транзиційна динаміка змін у державному управлінні системою соціальної роботи:** *Конструктивна динаміка* – аналіз усіх змін у структурі та організації державного управління системою соціальної роботи, постійний моніторинг, корекція регресивних дій, оптимізація реформ, вимірювання і громадський контроль ефективності, відповідальність усіх суб'єктів процесу управління. *Деструктивна динаміка* – організація державного управління системою соціальної роботи має вкрай негативні наслідки, що призводять до неефективного реформування.
НОРМАТИВНІ МОДЕЛІ	*Резонансна модель транзиції* (автор розробки – Николаєва В.І.) (Рис.1).
ПРИНЦИПИ	*Загальні принципи*: демократичності, системності, диференціації, відповідальності, соціального благополуччя, відкритості, оптимізації, пошуку альтернатив, імпаурменту та ін.

Зауважмо, концепт транзиції у державному управлінні має властивість мінливості і крайньої нестійкості, нерівноваженості. Сутність транзитивної концепції полягає у:

- швидкому реагуванні на зміни (наприклад, погіршення фінансування соціальної роботи, збільшення або зменшення вразливих категорій населення, які потребують соціальної допомоги (ВПО, учасники АТО та члени їх сімей тощо) та на інші непередбачувані та надзвичайні ситуації;
- реформуванні соціальної сфери;
- гнучкості і структурній перебудові соціальних установ;
- створенні міжвідомчих державних координаційних рад на усіх рівнях державного управління;
- проведенні моніторингу і коригуванні прийнятих соціальних програм із залученням усіх ресурсів та міжнародних донорів з фінансування змін;

- транспарентності і використання інформаційно-комунікативних технологій тощо.

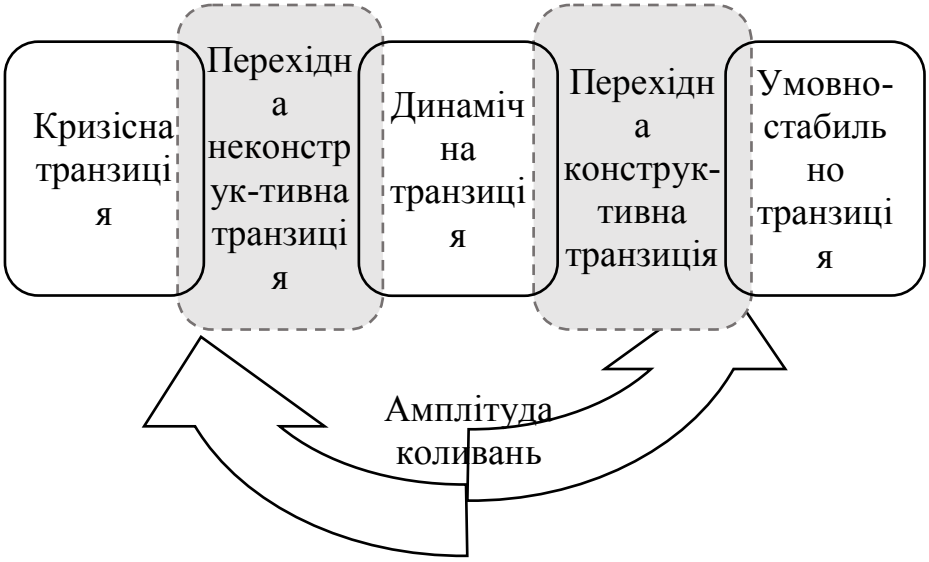

Рис.1. **Резонансна модель транзиції.**

Стадії розвитку (I-III) транзитивного суспільства у той чи іншій мірі описані науковцями за іншими назвами у [2, 9, 10]. А на нашу думку, існують проміжні стадії – перехідна конструктивна транзиція і перехідна неконструктивна транзиція, при чому коливання можуть одночасно здійснюватися у той чи інший бік. Необхідно зауважити, що транзитивне суспільство постійно змінюється і може рухатися як в позитивну – конструктивну сторону, яка характеризується ефективними реформами, так і в негативну сторону, яка може призвести до кризових явищ (табл.3).

Таблиця 3.

Зміст основних стадій транзиції українського суспільства і державного управління

I. Кризісна транзиція	**II. Конструктивно-динамічна транзиція**	**III. Умовно-стабільна транзиція**
Соціально-неадекватний транзиційний менеджмент	Соціально-адекватний транзиційний менеджмент	Атрибути громадянського суспільства. Громадський сектор як придаток олігархічних структур
Адміністративно-бюрократична криза, високий рівень корупції	Наявність у соціальній структурі суспільства середнього класу	Відсутність дієвого впливу середнього класу
Деформація соціальних структур, ціннісних установок, ідеологій	Консолідація української еліти	Впровадження великої кількості реформ, але незавершених
Масштабний процес маргіналізації, соціально-економічна криза	Розвиток громадянського суспільства і формування суспільного консенсусу	Відсутність внутрішньої консолідації
Низький рівень відповідальності державних службовців	Конструктивне реформування державного управління	Пролонгована соціальна поляризація
Пролонгований воєнно-політичний конфлікт	Високий рівень відповідальності державних службовців	Декларативна відповідальність державних службовців

У резонансній моделі проміжні стадії транзитивного суспільства грають вирішальну роль рубожу, від якого залежить напрямок розвитку: в негативну сторону чи в позитивну, при чому це може траплятись водночас, тобто хитатись як «маятник». Головне завдання усіх гілок влади, у тому числі органів державного управління протистояти тому, щоб цій маятник не ввійшов у резонанс, коли коливання не можливо буде зостановити, і тоді можуть початись незворотні негативні наслідки (гіперінфляція, зріст безробіття та міграції, розростання злочинності тощо). Цей вектор руху, в першу чергу, залежить від виконання завдань органами державного управління на всіх рівнях.

Зазначимо, що перехідні періоди представляють специфічні невизначеності щодо розвитку суспільства, тобто справедливо стверджувати про трансформацію стану суспільства до іншого його стану і між ними буде існувати період транзиту, в якому є набір локальних невизначених характеристик, безліч невизначених концептів. Логіка такого твердження ґрунтується на тому, що перехід від колишнього стану соціальної системи до подальшого її стану не просто відбувається в періоді транзиту, але саме при такому транзиті, де мають місце соціальні протиріччя, що і визначають здійснення цього транзиту. При цьому передбачається наявність внутрішньої структури і вона ґрунтується на використанні фактору часу. Цієї думки дотримується і О. Авєріна, яка вважає, що «у моменти перехідності система є досить розбалансованою, наростаючий хаос розмиває звичні зв’язки та структури, що значно знижує стабілізаційний потенціал, виключає окремі механізми її адаптації. Тому найважливішим питанням для перехідного суспільства є питання збереження «соціального генотипу» за умов надмірної мінливості соціуму» [11, с. 142].

Зазначмо, що у межах транзиту люба система буде нестабільною, тому досить важко з боку держави виконувати відповідні функції, уразливих категорій населення збільшується, їх потреби не задовольняються у повній мірі. Це є одна з визначальних негативних властивостей перехідного періоду і може мати затяжний характер, а також система соціальної роботи зазнає значних коливань і структурних трансформацій.

Транзитивні суспільства знаходяться в точці соціальної біфуркації: протікаючи в них процеси носять зворотний характер. Саме транзитивне суспільство зберігає як можливість трансформацію в суспільство з високорозвиненою публічною владою, так і небезпека наростання суспільної неефективності і демодернізації.

Висновки. Доводиться визнати, транзитивні періоди виокремлюються специфічною невизначеністю щодо розвитку суспільства, тобто справедливо стверджувати про трансформацію стану суспільства, в якому є набір локальних нечітких характеристик та безліч неозначених концептів. Логіка такого

твердження ґрунтується на тому, що перехід від колишнього стану соціальної системи до подальшого її стану не просто відбувається в періоді транзиту, але саме при такому транзиті, де мають місце соціальні протиріччя, й визначають здійснення цього транзиту. При цьому передбачається наявність внутрішньої структури і вона ґрунтується на використанні фактору часу.

Поява, формування нових концепцій управління є відповіддю на інституційні трансформації, які виникають в транзитивному суспільстві, і, відповідно неминуче відбивається на механізмах державного управління.

Принципи управлінської діяльності в сучасному суспільстві зазнають суттєвих змін. Сьогодні недостатньо бути готовим до можливих нестабільностей і катастроф (а з підвищенням складності суспільних процесів, їх ймовірність зростає), необхідно знаходити оптимальні виходи із ситуацій невизначеності, прогнозувати такі ситуації, передбачити їх. А це неможливо без використання інноваційних технологій державного управління, глибоке і різнобічне вивчення яких може стати однією з можливих перспектив досліджень з даної проблематики.

Таким чином, проведений аналіз сутності транзиції і характеристик та властивостей транзитивного суспільства дозволив сформувати транзитивну концепцію державного управління системою соціальної роботи, а також змоделювати резонансну модель. Однак, вирішальними критеріями, що треба обов'язково враховувати при впровадженні концепцій державного управління соціальною роботою є: залежність змісту соціальної роботи від соціальної політики держави; відповідність і структурна повнота та завершеність системи органів управління соціальною роботою; професійна компетентність державних службовців; здатність системи державного управління адекватно реагувати на зміни у перехідний період.

Список використаних джерел:

1. Nykolaieva V. & Marova S. Social work as a multimodal system for assistance and support in transitional society. *Social Work and Education*. 2019. 6 (2). 144-153. DOI: https://doi.org/10.25128/2520-6230.19.2.4
2. Заблоцький В.П., Бурега В.В. Суспільство в період транзиції: український контекст. Донецьк: ДонДАУ, 2001. 170 с.
3. Петракова К. О. Теоретико-методологічний аналіз взаємозв'язку економіки і політики у державному управлінні : дис. … д-ра. держ. упр.: 25.00.01 Київ, 2017. 237 с.
4. Подп`ятнікова А. Я. Роль методологічного забезпечення у розвитку транзитивного простору України. *Сучасні тенденції розвитку науки* (м. Ужгород, 23-24 лютого 2018 р.). Херсон : Гельветика, 2018. С.87-90.

5. Туленков М.В. Раціональність управління в транзитному суспільстві : Монографія. К. : ІПК ДСЗУ, 2006. 305 с.

6. Шарий В. Формування транзитивної парадигми реалізації державної політики органами місцевого самоврядування в Україні. *Вісник НАДУ. Регіональне управління та місцеве самоврядування*. 2012. №2. С.163-170.

7. Абакумова В. І. Методологія дослідження мінливих періодів історії *Історичні студії суспільного прогресу*. 2014. випуск 2. С.27-31.

8. Фирсов М.В., Студенова Е.Г. Теория социальной работы : Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. М.: Гуманит. Изд. Центр ВЛАДОС, 2000. 432 с.

9. Нестеренко Г.О. Особистість у нелінійному суспільстві: Монографія. Запоріжжя: Просвіта, 2004. 140 с.

10. Данилов А.М. Переходное общество: Проблемы системной трансформации. Мн.: Універсітэцкае, 1997. 437с.

11. Авєріна О. І. Мінливість соціальних систем: теоретико-методологічний аналіз : дис. … канд філософ. наук : 09.00.03. Київ, 2008. 194 с.

References:

1. Nykolaieva, V. & Marova, S. “Social work as a multimodal system for assistance and support in transitional society”. Social Work and Education. 6 (2) (2019): 144-153. Web. 15 Apr. 2020 < http://journals.uran.ua/swe/issue/view/10491> DOI: https://doi.org/10.25128/2520-6230.19.2.4.

2. Zablots□ kyy, V.P., Bureha, V.V. *Society in Transition: The Ukrainian Context* [*Suspil□ stvo v period tranzytsiyi: ukrayins□ kyy kontekst*]. Donets□ k: DonDAU, 2001. Print.

3. Petrakova, K. O. “Theoretical and methodological analysis of the relationship between economy and politics in public administration [Teoretyko-metodolohichnyy analiz vzayemozv□ yazku ekonomiky i polityky u derzhavnomu upravlinni].” Abstract Diss. …Doctor in Public Administration. Kyyiv, (2017): 237. Print.

4. Podp`yatnikova, A. YA. The role of methodological support in the development of the transitive space of Ukraine. [Rol□ metodolohichnoho zabezpechennya u rozvytku tranzytyvnoho prostoru Ukrayiny]. Proc. of Current Trends in Science [Suchasni tendentsiyi rozvytku nauky]. (m. Uzhhorod, 23-24 lyutoho 2018 r.). Kherson : Hel□ vetyka, 2018.87-90.

5. Tulenkov, M.V. *Management rationality in a transit society* [*Ratsional□ nist□ upravlinnya v tranzytnomu suspil□ stvi: Monohrafiya*]. Kyyiv: IPK DSZU, 2006. Print.

6. Sharyy, V. “Formuvannya tranzytyvnoyi paradyhmy realizatsiyi derzhavnoyi polityky orhanamy mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini [Formation of Transitive Paradigm of State Policy Implementation by Local Self-Government Bodies in Ukraine]”. Visnyk NADU. Rehional□ ne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya 2 (2012): C.163-170. Print.

7. Abakumova, V. I. “Methodology for the study of the changing periods of history [Metodolohiya doslidzhennya minlyvykh periodiv istoriyi].” Istorychni studiyi suspil□ noho prohresu vypusk 2(2014):27-31. Print.

8. Firsov, M.V., Studenova Ye.G. *Theory of social work [Teoriya sotsial'noy raboty : Ucheb. posobiye dlya stud. vyssh. ucheb. zavedeniy]*. Moskva: Gumanit. Izd. Tsentr VLADOS, 2000. Transitional society: Problems of systemic transformation.

9. Nesterenko, H.O. *Personality in a Nonlinear Society* [*Osobystist□ u neliniynomu suspil□ stvi: Monohrafiya*]. Zaporizhzhya: Prosvita, 2004. Print.

10. Danilov, A.M. *Transitional society: Problems of systemic transformation* [*Perekhodnoye obshchestvo: Problemy sistemnoy transformatsii*]. Minsk.: Uníversítetskaye, 1997. Print.

11. Avyerina, O. I. “Variability of social systems: theoretical and methodological analysis [Minlyvist□ sotsial□ nykh system: teoretyko metodolohichnyy analiz].” Abstract Diss. … PhD in Philosophical Sciences. Kyyiv, (2008): 194. Print.

УДК: 351.88
DOI: 10.5281/zenodo.3832389

Дурман О.Л., к.держ.упр., ХНТУ, Херсон

Durman Olena, PhD of Public Administration, Associate Professor, Department of Public Administration and Local Self-Government, Kherson National Technical University, Kherson

ЗАСТОСУВАННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ПРИ УХВАЛЕННІ РІШЕНЬ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННІ ЗОВНІШНЬОГО КУРСУ ДЕРЖАВИ

APPLICATION OF A SYSTEMATIC APPROACH TO DECISION MAKING AND THE FORMATION OF THE EXTERNAL COURSE OF THE STATE

Анотація. *В статті розглядається поєднання системного підходу до аналізу варіативності рішень, на яких ґрунтується формування зовнішньополітичного курсу країни.*

З позиції системності, коли система розуміється як сукупність елементів, які знаходяться у взаємовідносинах між собою і утворюють певну цілісність, з якої не можна вилучити жодного елемента, система виступає не тільки реальним об'єктом, але й пізнавальним інструментом, тому спосіб бачення об'єкта потребує системного підходу

При системному дослідженні аналізований об'єкт – міжнародні відносини – розглядається як певна множина елементів, взаємозв'язок яких обумовлює їх цілісність.

Запропоновано удосконалений процес формування зовнішньої політики держави, на основі сполучення «лійки причинності» та системного підходу. Де зовнішнє середовище формує вхідні параметри для розробки зовнішньої політики, одним з таких параметрів може, і повинна, слугувати наша власна поточна зовнішня політика (зовнішньополітичний курс), сформована на попередньому етапі розробки. Вхідні параметри впливають на внутрішнє державне середовище, в якому формуються набори альтернативних управлінських рішень, що на наступних етапах проходять через факторний відбір (в нашій трактовці – через «сита» факторів).

Виявлено, що процес формування зовнішньополітичного курсу країни починається із широкого набору початкових альтернативних рішень, які потім відсіюються в обмежений набір вихідних альтернатив, які, в свою чергу, формують зовнішньополітичний курс держави.

Проаналізовано, що проблеми формування зовнішньополітичного курсу держави мають складний, комплексний характер, і це вимагає більш скоординованого підходу до цього процесу. Застосування системного підходу та процедури, запропонованої нами, дає можливість формувати цей курс з використанням сучасних наукових підходів і мати надію, що він буде ефективним та суб'єктним по відношенню до зовнішнього середовища.

Ключові слова: *системний підхід, ухвалення рішень, зовнішня політика, зовнішньополітичний курс, міжнародні відносини лійка причинності.*

Annotation *The article considers the combination of a systematic approach to the analysis of the variability of decisions on which the formation of the country's foreign policy is based.*

From a systemic point of view, when a system is understood as a set of elements that are in a relationship with each other and form a certain integrity with which no element can be removed, the system is seen not only by a real object, but also by a cognitive tool, so the way of seeing an object requires a systematic approach

In a systematic study, the analyzed object - international relations - is considered as a certain set of elements, the interconnection of which determines their integrity.

An improved process is proposed for the formation of the state's foreign policy, based on a combination of a "funnel of causality" and a systematic approach. Where the external environment forms the input parameters for the development of foreign policy, one of such parameters can and should be our own current foreign policy (foreign policy), formed at the previous stage of development. Input parameters affect the internal state environment, in which sets of alternative managerial decisions are formed; at the next stages, they pass through factor selection (in our interpretation, through the "sieve" of factors).

It has been revealed that the process of forming a country's foreign policy begins with a wide range of initial alternative solutions, which are then eliminated into a limited set of initial alternatives, which, in turn, form the state's foreign policy.

It is analyzed that the problems of forming the state's foreign policy course are complex and complex, and this requires a more coordinated approach to this process. The application of the systematic approach and the procedure proposed by us makes it possible to formulate this course using modern scientific approaches and to hope that it will be effective and subjective in relation to the external environment.

Keywords: *systematic approach, decision making, foreign policy, foreign policy, international relations funnel of causality.*

Постановка проблеми. Проблеми зовнішньої політики держави мають складний, комплексний характер, що вимагає більш скоординованої і єдиної

співпраці окремих організаційних структур, які являють собою механізми зовнішньої політики держави, які будуть нести за вирішення зовнішніх проблем всю повноту відповідальності. Одним з варіантів розуміння зовнішньої політики разом з конституційно-правовим, організаційним та дипломатичним, які в комплексі об'єднуються у політико-дипломатичний механізм у сучасній зовнішньополітичній діяльності України є інституціональний, пов'язаний із процесом ухвалення і реалізації рішень. Це урядові механізми зовнішньої політики, під якими розуміються державні інститути, відповідальні за формування й здійснення зовнішньої політики. Місце та роль уряду в механізмі здійснення зовнішньої політики залежить насамперед від форми правління в державі й політичної системи суспільства.

Проте, якими б не були механізми формування зовнішньої політики, різко змінити зовнішньополітичний курс держави рішеннями певних осіб чи органів практично неможливо – цьому буде перешкоджати саме ці механізми. Це буде відбуватися з різних причин, але нам цікаво дослідити це з точки зору поєднання системного підходу до аналізу варіативності рішень, на яких ґрунтується формування зовнішньополітичного курсу країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання змісту зовнішньої політики, механізмів її функціонування і реалізації є надзвичайно актуальними питаннями у сучасній науці. Якісні дослідження реального зовнішньополітичного процесу містяться у працях таких зарубіжних вчених як: Г. Аллісона, М. Брешера, М. Хелперіна, І. Дестлера, А. Джорджа, С. Хантінгтона, Р. Хілсмана, О. Холсті, К. Уолтца й багатьох інших. Щодо вітчизняних вчених, які зробили вклад у методологічні основи процесів управління в соціальних системах, до яких належать і процеси державного управління, розглянуто в працях В. Бакуменка та О. Власенко, а вивчення та становлення основних принципів і концептуальних засад зовнішньої політики нашої держави, то цим питанням присвятили свої праці Ю. Макар, О. Макаренко, В. Погорілко, К. Сандровський, Ю. Тодика та інші.

Постановка завдання. Досліджень щодо системного підходу при ухваленні рішень задля формування зовнішньої політики дуже мало і це певним чином ускладнює процес пізнання окремих аспектів зовнішньої політики, тому що процеси, які сьогодні мають місце у сфері міжнародних відносин, характеризуються значним розмаїттям та складністю. Причиною цього є глобалізація та регіоналізація міжнародних відносин, що вимагає від держав перегляду способів взаємодії, вдосконалення механізмів співпраці, розробки зовнішньої політики, адекватної сучасним обставинам.

Мета або цілі статті. Метою цієї статті є застосування принципів системного підходу при ухваленні рішень в процесі формуванні зовнішнього курсу держави.

Виклад основного матеріалу. Дослідження соціальних систем завжди було і залишається провідним у науці державного управління. Проблеми функціонування соціальних систем тісно пов'язані з її управлінням, як внутрішнім так і зовнішнім.

На даний час немає єдиного визначення поняття «система». Спочатку визначалося, що система – це елементи і зв'язки (відношення) між ними. За визначенням Л. фон Берталанфі, система – це комплекс елементів, що взаємодіють, сукупність елементів, що знаходяться в певних відносинах один з одним та з середовищем. А. Холл вважає системою множину предметів разом зі зв'язками між предметами та між їх ознаками. Дж. Ван Гіг визначає систему як сукупність чи множину пов'язаних між собою елементів. Тобто визначень поняття «система» досить багато, частина з яких базується на глибинних філософських підходах, а інша використовує повсякденні обставини, що спонукають до вирішення практичних завдань системного плану.

Теорія систем, заснована Л. фон Берталанфі [9], вказує на загальні прояви у поведінці систем, визначає їх основні властивості не в залежності від природи цих систем. Для усіх систем більшість дослідників визначають певну сукупність властивостей, що вказують на системні характеристики явищ та процесів.

З позиції системності, коли система розуміється як сукупність елементів, які знаходяться у взаємовідносинах між собою і утворюють певну цілісність, з якої не можна вилучити жодного елемента, система виступає не тільки реальним об'єктом, але й пізнавальним інструментом, тому спосіб бачення об'єкта потребує системного підходу [2].

Системний підхід полягає в тому [], що кожний більш-менш складний об'єкт розглядається в якості самостійної системи зі своїми особливостями функціонування й розвитку. Ґрунтуючись на ідеях цілісності і відносної незалежності об'єктів, що перебувають у цілісному світі, принцип системності припускає подання досліджуваного об'єкта як деякої системи, що характеризується:

- елементним складом;
- структурою як формою взаємозв'язку елементів;
- функціями елементів і цілого;
- єдністю внутрішнього і зовнішнього середовища системи;
- законами розвитку системи і її складових.

Системний підхід, будучи принципом пізнання, виконує функцію орієнтації й світоглядно-методологічну функцію, тобто забезпечує не тільки загальне бачення світу, але і орієнтацію в ньому і реалізує пізнавальну і методовизначальну функції.

Французький соціолог М. Мерль у книзі «Соціологія міжнародних відносин» [] запропонував використати системну модель Д. Істона для дослідження міжнародних відносин. Це, насамперед, дозволяє дати визначення міжнародної системи як комплексу відносин між основними суб'єктами, якими є держави, міжнародні організації та транснаціональні сили. Її специфіка в тому, що вона належить до особливого типу відкритих і слабкоорганізованих соціальних систем, в основі якої знаходяться переважно політичні відносини, головною ланкою яких залишаються взаємодії між державами. Тому ядром глобальної міжнародної системи є система міждержавних відносин. Далі, завдяки М. Мерлю, можна уточнити поняття «оточення», яке постійно впливає на суб'єкти міжнародного життя (мова йде про комплекс факторів – людських, матеріальних, технічних. демографічних, ідеологічних, – які можуть впливати на зовнішню політику). Нарешті, застосування соціологічних узагальнень до дослідження міжнародних систем дозволяв сприяти розробці основних принципів розбудови міжнародних відносин на основі взаємодії між «системою» та «оточенням».

До числа найважливіших завдань системного підходу належать:

1) розробка засобів (способів) дослідження об'єктів як систем, зокрема міжнародних систем;

2) побудова узагальнених моделей системи міжнародних відносин, моделей різних класів, які відображають специфічні властивості різних міжнародних систем;

3) дослідження структури систем міжнародних відносин.

При системному дослідженні аналізований об'єкт – міжнародні відносини – розглядається як певна множина елементів, взаємозв'язок яких обумовлює їх цілісність. Основний акцент робиться на виявленні багатоманітності зв'язків, які мають місце як всередині міжнародних відносин, так і в її взаємодії із зовнішнім оточенням, середовищем. Для розуміння поведінки міжнародних систем важливо виявити а) властивості її складових елементів, б) форми передачі інформації від одних підсистем до інших, в) способи впливу одних елементів системи на інші.

У цілому базою для системного підходу виступає метод аналізу та синтезу – у найзагальнішому значенні процеси розумового розкладу цілого (системи міжнародних відносин) на складові частини (структурні елементи) і відтворення цілого з частин. Розчленування міжнародних відносин на складові частини дозволяє виявити їх будову або структуру, відокремити суттєве від другорядного, звести складне до простого. Аналіз міжнародних відносин як процесу дає змогу виокремити в них різні етапи та тенденції розвитку. Метод аналізу – пізнання окремих частин (сторін) як елементів цілісної і складної системи, сукупності всіх міжнародних відносин. Синтез, навпаки, процес

об’єднання в єдине ціле частин, властивостей, окремих сторін міжнародних відносин, виділених шляхом аналізу. Синтез доповнює аналіз і перебуває з ним у діалектичній єдності.

У межах системного підходу привертає увагу структурно-функціональний аналіз як метод дослідження системних об’єктів, насамперед соціальних систем, до яких належать і різні міжнародні системи. Він ґрунтується на виділенні в різних системах міжнародних відносин структурних елементів та їх ролі (функцій) відносно як один одного, так і системи в цілому. Розробка цього методу зв’язана з іменами західних соціологів Т. Парсонса і Р. Мертона []. Структурно-функціональний аналіз міжнародних відносин як складної системи взаємозв’язків дозволяє здійснити її всебічне, конкретне дослідження шляхом аналізу функцій (наприклад, самозбереження, інтеграції, адаптації і т.п.) окремих елементів.

Поєднання ідей системності з концепціями еволюції та розвитку закономірно приводить до постановки проблеми самоорганізації систем (синергетики) – її природи та причинності, рушійних сил, передумов початку та критичних точок (“точок біфуркації”), у яких зароджуються майбутні глибокі кризи, мутації й трансформації вже існуючих систем. Саме тут знаходиться найважливіший і потенційно продуктивний взаємозв’язок ПМВ із сферами внутрішньої еволюції суб’єктів міжнародних відносин, їх зовнішньої політики, а також з ходом і проміжними результатами процесів світового розвитку.

Важливою є точка зору французького вченого Ф. Брайара [], який зауважив, що «системний підхід потрібно відрізняти від його конкретного використання – системної теорії та системного аналізу. Системна теорія виконує завдання побудови, опису та пояснення системи і її структурних елементів, взаємодії системи та середовища, а також внутрішньосистемних процесів, під впливом яких проходять зміни або розпад системи. Щодо системного аналізу, то він вирішує більш конкретні завдання, являючи собою сукупність практичних методик, прийомів, способів, процедур, завдяки яким у пізнання об‘єкта (міжнародних відносин) вноситься певна систематизація або порядок».

Отже, як бачимо, системний підхід полягає у сприйнятті міжнародних відносин як цілісної системи та у розумінні взаємозв’язаності й взаємообумовленості її структурних елементів. Він являє собою сукупність загальнонаукових методологічних принципів, які ґрунтуються на розгляді об‘єктів як систем. Цими принципами є:

– необхідність виявлення залежності кожного елемента від його місця та функцій у системі;

– аналіз ступеня зумовленості поведінки системи особливостями її окремих елементів і властивостями її структури;

– необхідність дослідження механізму взаємодії системи та середовища;

– розуміння характеру ієрархічності даної системи тощо.

Таким чином, системний підхід передбачає виокремлення певної системної властивості, яка об‘єднує елементи системи в єдине ціле, систему зв‘язків, структуру, враховуючи при цьому зв‘язки і відносини із середовищем.

Водночас, системний підхід до аналізу міжнародних відносин привів до існування різних підходів до вивчення міжнародних систем, серед яких умовно виділяють традиційно-історичний, історико-соціологічний, евристичний, змішаний та емпіричний [], а також до розуміння можливості існування різних типів міжнародних систем із своїми структурами та критеріїв їх класифікації.
Українським вченим В. Бакуменком була зроблена спроба розглянути процес управління в соціальних системах та синтезувати модель його методологічного обґрунтування [1]. На рис. 1. наведено модель процесу такого управління, сформовану автором виходячи з логіки управління. Наведена модель управління розкриває сутність системно-цільового аспекту, який визначає і конкретизує цілі діяльності системи, підсистем і їх компонентів завдяки декомпозиції цілей усієї системи в рамках проблемно-цільового методу.

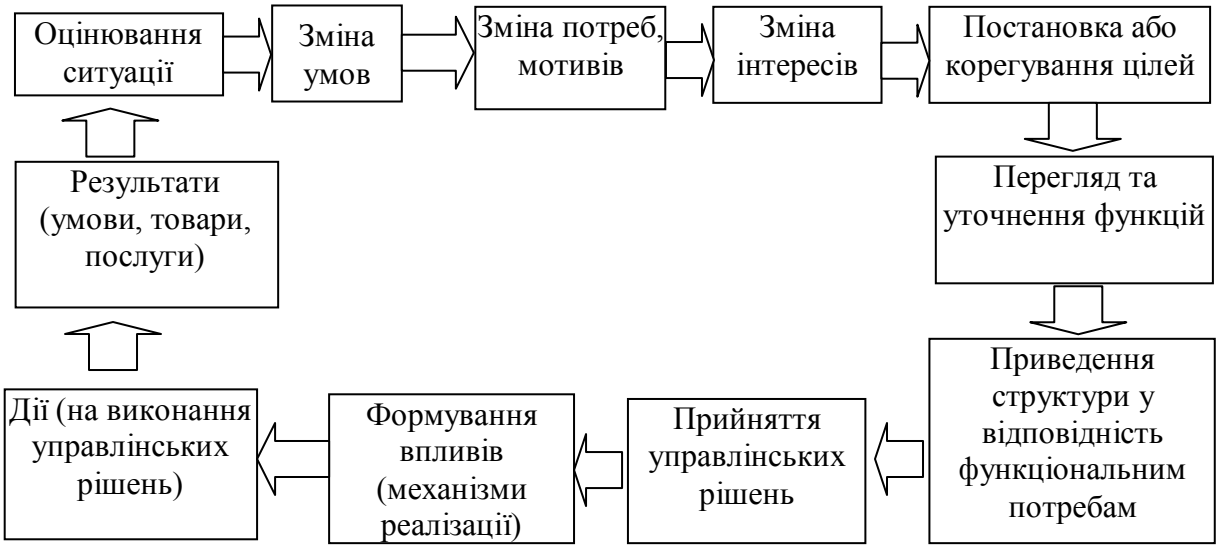

Рис. 1 Модель процесу управління в соціальних системах

Джерело: побудовано автором на основі [1]

Точкою (моментом) початку процесу управління в соціальних системах завжди є зміна умов функціонування або розвитку об’єкту управління. Така зміна, якщо вона оцінюється як достатньо суттєва, призводить до зміни проблемної ситуації, що, у свою чергу, ставить на порядок денний питання про прийняття нового управлінського рішення. Останнє, у трактовці сучасного менеджменту, розглядається як частина управлінського процесу з такими

етапами: виявлення та діагностування проблемної ситуації; визначення критеріїв та обмежень; розробка альтернатив; оцінювання альтернатив; вибір найкращої з них або такої, що в цілому задовольняє меті або цілям управління (за принципом обмеженої раціональності управлінських рішень, сформульованим Г. Саймоном []).

На першому етапі йдеться про оцінювання нової ситуації для об'єкта управління (як внутрішньої, так і зовнішньої) внаслідок зміни умов його функціонування або розвитку. Така зміна призводить до зміни потреб і мотивів об'єкта управління. Наприклад, поява нових технологій потребує переобладнання об'єктів виробництва, торгівлі, транспорту, зв'язку, освітньої системи тощо. Відтак, можна сформулювати принцип обумовленості потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому або довкола нього. Так виникають нові завдання управління.

Зміна потреб і мотивів, у свою чергу, призводить до виникнення нових або перегляду та корекції чинних інтересів об'єкта управління. Продовжуючи логічний методологічний ланцюг, можна сформулювати принцип обумовленості інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами.

На підставі та для задоволення інтересів об'єкта управління суб'єктом управління формулюються нові цілі функціонування або розвитку об'єкта управління на певний період (термін) – довгостроковий, середньостроковий або короткостроковий. Вибір такого періоду залежить від рівня (чим вище рівень, тим, як правило, більший період) та характеру управління (стратегічне, тактичне або функціональне, оперативне). На підставі цього уявляється доцільним продовжити логічний методологічний ланцюг принципом обумовленості цілей об'єкта управління його інтересами.

Процес постановки нових або корекції старих цілей є найбільш складним та відповідальним елементом управління й здійснюється суб'єктом управління, виходячи з проблемної ситуації в об'єкті управління. З одного боку, він залежить від повноти, об'єктивності, достовірності та адекватності оцінки ситуації, що склалася для об'єкта управління, а, з іншого боку, – пов'язаний з структуруванням цілей з метою їх подрібнення та конкретизації. Структурування цілей передбачає побудову дерева цілей, тобто виділення ієрархії цілей, а також визначення їх пріоритетності.

Дуже важливим моментом при постановці цілей є їх як не завищення, так й не заниження. Останнє призводить до зменшення ефективності функціонування та штучного гальмування розвитку об'єкта управління. Завищення цілей призводить до недостатнього ресурсного забезпечення та невиконання цільових зобов'язань, що, наприклад, на різних рівнях управління державою та у місцевому самоврядуванні може призвести до підриву

авторитету влади. До аналогічних наслідків може призвести невдале визначення пріоритетності цілей.

Саме не завищення й не заниження цілей, що складає сутність принципу адекватності цілей до проблемної ситуації, що склалася в об'єкті управління, робить їх постановку дуже складним завданням для управлінців. Наслідки порушення цього принципу у значній мірі проявляються на вищому рівні соціального управління й зменшуються по ієрархії зверху донизу. Виправити помилки та обмежити наслідки невдалої постановки цілей після запуску циклу процесу управління повністю неможливо. Їх можна лише зменшити шляхом своєчасного корегування або зміни цілей. Чим пізніше відбудеться це корегування, тим більшими будуть негативні наслідки. Останні можуть бути політичними, економічними, соціальними, екологічними, правовими, організаційними тощо, а також пов'язаними з невиправданою втратою часу.

Цілі – це очікувані результати стану об'єкту управління, орієнтири його функціонування та розвитку на певний період. Щоб перейти в цей стан, слід діяти, функціонувати певним чином. Тому суб'єкт управління за заздалегідь визначеними цілями планує та організовує певні дії, функції для реалізації їх об'єктом управління. Маємо принцип обумовленості функцій та дій об'єкта управління його цілями. Але функції, як визначав Й. фон Гьоте – це перетворення призначення у дії []. Їх мають виконувати певні організаційні структури. Тобто відбувається матеріалізація задуманого, прив'язка програм, планів, завдань до конкретних організацій, що будуть їх реалізовувати у своїй діяльності.

Таким чином, вималювався певний методологічний ланцюг:

цілі → функції → структури,

який нагадує нам ще про два принципи. По-перше, це загальновідомий принцип відповідності форми та змісту, або обумовленості структури об'єкта управління його функціями. По-друге, це принцип О. Чандлера «стратегія визначає структуру», або обумовленості структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місії). При зміні стратегії розвитку об'єкта управління необхідно привести у відповідність до цієї стратегії структуру самого об'єкта.

Як видно зі схеми, етапи формування політики (процесу управління) розбиваються на дві великі частини – аналіз та синтез, однак, під час проведення реальної розробки стає зрозумілим, що на будь-якому етапі розробки та запровадження механізму державного управління відбувається ітераційне застосування як аналізу, так і синтезу.

Проте, якими б не були механізми формування зовнішньої політики, різко змінити зовнішньополітичний курс держави рішеннями певних осіб чи органів практично неможливо – цьому будуть перешкоджати самі ці механізми. Це

буде відбуватися з різних причин, але нам цікаво дослідити це з точки зору поєднання системного підходу і такого поняття як «лійка причинності».

«Лійка причинності» – поняття, введене американським дослідником Дж. Розенау [] і детальніше розроблене американськими політологами Ч. Кеглі-Мол і Ю. Уіткопфопі []. Вони її використовують для пояснення формування того чи іншого рішення певними суб'єктами в соціології (вибори, референдуми, інші види голосування). На думку цих вчених, вся інформація й імпульси всіх впливів, так чи інакше позначаються на зовнішній політиці та групуються по лініях п'яти «джерел», розташованих у широкій частині «лійки» і відкривають вхід у глибини політичного організму країни. Ми ж спробуємо застосувати цю «лійку» до формування зовнішньої політики держави.

Запропонуємо наступні п'ять груп факторів внутрішнього державного середовища, що впливають на формування зовнішнього курсу держави (див. рис.2):

- політичні фактори;
- ідеологічні фактори (зовнішньополітична пропаганда);
- економічні фактори;
- воєнні фактори;
- соціальні фактори.

У роботах вищезгаданих авторів порядок впливів – стандартний і не може бути змінений. У нашому випадку кількість груп факторів та їх функціональне наповнення може бути величиною змінною.

Ми пропонуємо удосконалений процес формування зовнішньої політики держави, на основі сполучення «лійки причинності» та системного підходу. Тут «лійка причинності» буде виступати як система із зовнішніми та внутрішніми збуреннями, правилами ухвалення рішень, критеріями відбору тощо.

У цьому випадку формування зовнішньополітичного курсу держави буде залежати від декількох складових (підсистем), таких як:

- зовнішнє середовище, що включає в себе статичні умови та динамічні впливи;
- внутрішнє середовище, що включає в себе набір альтернатив управлінських рішень та фактори (критерії, правила), що впливають на їх відбір;
- зовнішні та внутрішні (процедурні) часові обмеження на ухвалення правлінських рішень.

Розглянемо нижче власне процес формування зовнішньополітичного курсу.

Зовнішнє середовище формує вхідні параметри для розробки зовнішньої політики. Одним з таких параметрів може, і повинна, слугувати наша власна поточна зовнішня політика (зовнішньополітичний курс), сформована на

попередньому етапі розробки. Вхідні параметри впливають на внутрішнє державне середовище, в якому формуються набори альтернативних управлінських рішень, що на наступних етапах проходять через факторний відбір (в нашій трактовці – через «сита» факторів).

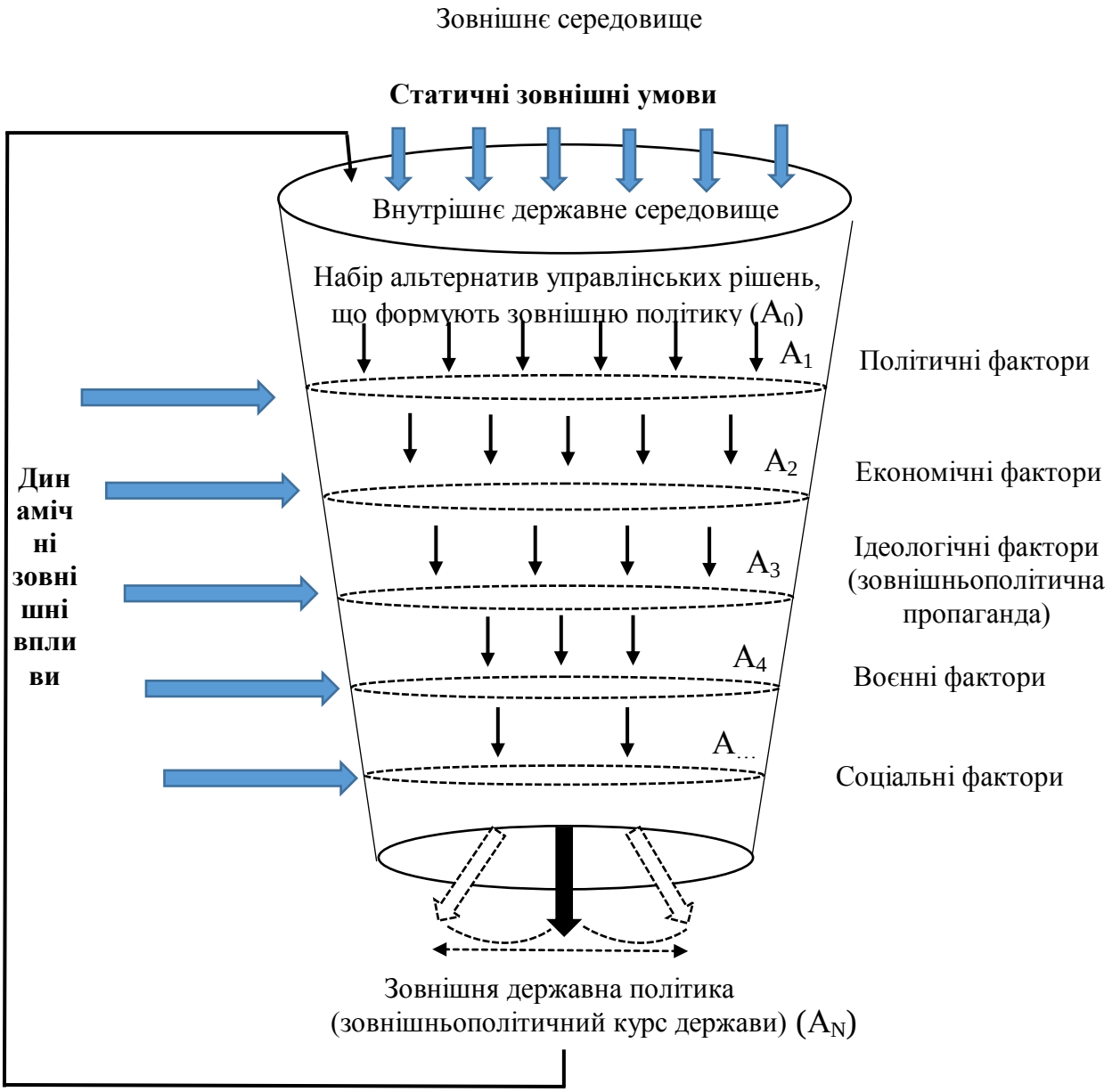

Рис. 2. Удосконалена «лійка причинності» при формуванні зовнішньополітичного курсу держави

Ми пропонуємо підхід, за яким порядок залученості факторів при визначенні управлінського рішення може змінюватися в процесі формування зовнішньополітичного курсу країни. Тобто, довільним може бути розміщення тих чи інших факторів у порядку відбору альтернатив, адже, в залежності від ситуації в країні, на перші місця можуть виступати різні фактори. В складних економічних умовах – економічні, в період соціальних збурень – соціальні, під час воєнних конфліктів – воєнні тощо.

Фактично, внутрішні фактори можна розглядати як певні «сита», проходячи через які альтернативи тих чи інших управлінських рішень, що формують зовнішню політику держави, відсікаються або трансформуються. Застосування саме такого підходу, з одного боку, показує можливі напрямки зовнішньої політики, а з іншого – дає можливість отримати варіативність рішень в залежності від того, які фактори («сита») будуть враховуватися як першочергові.

Слід також враховувати часові обмеження на ухвалення рішень. До зовнішніх обмежень можна віднести необхідність ухвалення тих чи інших рішень (вихід з лійки) до певної дати. Це може бути обумовлено міжнародними договорами або поточною міжнародною політичною ситуацією. Внутрішні часові обмеження обумовлюються, в більшості випадків, нашим нормами та процедурами формування та ухвалення рішень.

Ще одним часовим фактором (обмеженням) є те, що з моменту початку формування нового зовнішньополітичного курсу держави, альтернативи управлінських рішень фігурально «падають» всередині лійки і не можуть повернутися до попереднього набору (піднятися вгору), адже існуючий набір альтернатив на кожному етапі є результатом проходження попередніх «сит».

Порядок слідування «сит» має основоположне значення, оскільки на наступний рівень (наступне «сито») попадають тільки ті альтернативи, що пройшли попередній відбір. Тому «сито» факторів, що йде першим, буде мати найбільший вплив, обмежуючи набір альтернатив.

Нехай є набір альтернати A_0 = {A, B, C, D, E, F, G, H…Z}

Так, наприклад, взявши за основу рис. 2, і перше «сито» - політичні фактори, можна сказати, що через нього пройдуть тільки ті альтернативи, що відповідають поточним внутрішньополітичним умовам, нехай:

$$A_1 = \{A, C, F, \ldots.Z\}),$$

і будуть відхилені ті, що їм протирічать, нехай:

$$A_1' = \{B, D, E, G, H\ldots\}.$$

Так буде сформовано набір альтернатив наступного рівня, на якому ці альтернативи будуть оцінюватися з точки зору економічних факторів (критеріїв відбору).

Але, якби на першому рівні стояло «сито» економічних або воєнних факторів, то відповідний набір прохідних альтернатив був би іншим, наприклад:

$$A_1 = \{A, B, D, G, \ldots\ldots Z\} \text{ та}$$
$$A_1' = \{C, E, F, H, \ldots\}.$$

І саме набір A_1 ми б розглядали на наступних етапах для подальшого відбору альтернатив – для формування підмножин альтернатив A_2 і A_2', A_3 і A_3', A_4 і A_4' і т.д.

При цьому можуть виникати граничні випадки, коли через перше або наступні «сита» проходить єдина альтернатива або взагалі ніякі рішення не відповідають вимогам цих факторів (критеріїв).

У першому випадку ми продовжуємо розглядати цю єдину альтернативу з врахуванням наступних факторів («сит»).

У іншому випадку (коли множина альтернатив пуста $A' = \{Ø\}$), слід повернутися на початковий (попередній) етап і спробувати сформувати новий (непустий) набір альтернативних правлінських рішень.

Також на зовнішні стінки «лійки причинності» діють динамічні зовнішні впливи, що з'являються після формування початкового набору альтернатив, і впливають на відбір альтернатив через можливість зміни порядку слідування «сит» (своєрідний струс «лійки»).

Так, наприклад, виникнення військового конфлікту, що стосується держави напряму або дотичний до її інтересів на міжнародній арені, може призвести до того необхідності застосування «сита» військових факторів, навіть, якщо, воно вже було використане, або воно повинно було використовуватися на нижчих рівнях.

Потік альтернативних правлінських рішень падає углиб «лійки», її стінки визначають обмеження на ухвалення рішень, у тому числі й часові. Контури зовнішньої політики визначаються «на виході», у вузькій частині лійки.

Набір результуючих альтернатив A_N (або одна результуюча альтернатива) і буде слугувати основою для формування зовнішньополітичного курсу держави.

Таким чином, процес формування зовнішньополітичного курсу країни починається із широкого набору початкових альтернативних рішень, які потім відсіюються в обмежений набір вихідних альтернатив, які, в свою чергу, формують зовнішньополітичний курс держави. Надлишкова інформація й слабко виражені впливи відфільтровуються «ситами», а результуюча політика, що з'являється на виході, сполучає у собі стабільність та спадкоємність курсу, але одночасно враховує й ті зміни, які були підготовлені набором зовнішніх та внутрішніх впливів та «сит».

При цьому зовнішня політика, яку ми отримуємо в результаті, виступає також вхідним параметром зовнішнього середовища і враховується на наступній ітерації формування зовнішнього курсу. Таким чином, неможливо одномоментно змінити курс зовнішньої політики на 180^0, проте в довгостроковій перспективі, за рахунок маленьких флуктацій «витоку лійки», ми можемо отримати можливість зміни зовнішньополітичного курсу.

З іншого боку, оскільки зовнішня політика асоціюється з рішеннями тих, хто діє від імені держави, тобто офіційних осіб, то саме дія виступає центральним компонентом політики. Наявність такої «лійки причинності»

унеможливлює суттєве погіршення міждержавних відносин за рахунок одного, негативного, для цих відносин рішення будь-якого високопосадовця. Таку ситуацію ми можемо спостерігати, наприклад, в США, де імпульсивні рішення Президента Д. Трампа, проходячи через «лійку причинності», згладжуються іншими рішеннями владних інституцій. При цьому загальний зовнішньополітичний курс держави зберігається.

Висновки. Аналіз наведених міркувань дозволяє зробити висновок про те, що проблеми формування зовнішньополітичного курсу держави мають складний, комплексний характер, і це вимагає більш скоординованого підходу до цього процесу. Застосування системного підходу та процедури, запропонованої нами, дає можливість формувати цей курс з використанням сучасних наукових підходів і мати надію, що він буде ефективним та суб'єктним по відношенню до зовнішнього середовища. Наступні наукові розвідки вбачаємо у дослідженні процедур відбору альтернатив при переході між етапами їх відбору.

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В.Д. До питання методологічного обґрунтування процесу управління в соціальних системах. Науковий вісник Академії муніципального управління. Зб. наук. пр. Серія «Управління». Випуск 1/2010.

1. Власенко О.М. Практичне застосування системного підходу в моделюванні науково-дослідної роботи студентів. Професійна педагогічна освіта: системні дослідження: монографія / за ред. О. А. Дубасенюк. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2015. С. 268-278.

1. Макар Ю. Зовнішня політика України: наміри і реалії. Україна-Європа-Світ. Вип.1 Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини. Гол. ред. Л. М. Алексієвець. Тернопіль. Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка. 2008. С. 189-198.

1. Макаренко О.Г. Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Ін-т законодавства ВРУ. Київ, 2009. 20 с.

1. Погорілко В.Ф. Конституційне право України. Київ. Правова єдність. 2010. 432 с.

1. Сандровский К.К. Право внешних сношений. Київ. Вища школа. 1986. 328 с.

1. Тодика Ю.М. Конституційне право України. Підруч. Київ. Ін Юре. 2002. 544 с.

1. Фоміцька Н.В. Підходи до визначення властивостей та складових соціальних систем. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 2. С. 24-30. RETRIEVED FROM http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_2_5

1. Л. Фон Берталанфи. Общая теория систем. URL: https://7promeniv.com.ua/images/MetodologichniPidhody/Bertalanffy_Articles.htm

1. Steven M. Fundamentals of Statistical Signal Processing: Estimation Theory. URL: http://users.isr.ist.utl.pt/~pjcro/temp/Fundamentals%20Of%20Statistical%20Signal%20Processing--Estimation%20Theory-Kay.pdf/

1. Branko Kovacevic, Zeljko Durovic. Fundamentals of Stochastic Signals, Systems and Estimation Theory: With Worked Examples. Springer-Verlag Berlin and Heidelberg GmbH & Co. 1999. 380 p.

1. Філософський енциклопедичний словник / За ред. В. І. Шинкарука. К.: Абрис, 2002. 742 с.

1. Merle M. Sociologie des relations internationales, 1st ed. 1974. Paris: Dalloz, 1988.

1. Структурный функционализм социологии Т. Парсонса и Р. Мертона. URL: https://studme.org/184304175991/sotsiologiya/strukturnyy_funktsionalizm_sotsiologii_parsonsa_mertona

1. Braillard Ph. Les relations internationales! une nouvelle discipline. T.M. 3e trim. 1994. P. 21-34.

1. Цыганков П.А. Теория международных отношений: Учебное пособие. М., 2002.

1. Simon H., Smithburg D., Thompson V. Public Administration. Alfred A. Knopf: New York. 1991. 632 p.

1. Теория функций. URL: http://www.kholopov.ru/harmony/harm-chap11.html.

1. Rosenau J. Turbulence in World Politics. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

1. Kegley C. W. Jr., Wittkopf E.R. American Foreign Policy: Pattern and Process. 5th Edition. C.W. Kegley Jr. New York: St. Martin’s Press, 2001.

References:

1. Bakumenko, V.D. (2010). Do pytannya metodolohichnoho obgruntuvannya protsesu upravlinnya v sotsial□ nykh systemakh[To the question of methodological substantiation of the process of management in social systems]. *Naukovyy visnyk Akademiyi munitsypal□ noho upravlinnya. Zb. nauk. pr. Seriya*

«Upravlinnya» – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration. Coll. of sciences. ave. Management Series. Issue 1 [in Ukrainian].

2. Vlasenko, O.M. (2015). Praktychne zastosuvannya systemnoho pidkhodu v modelyuvanni naukovo-doslidnoyi roboty studentiv [Practical application of systematic approach in modeling of research work of students]. *Profesiyna pedahohichna osvita: systemni doslidzhennya – Professional pedagogical education: system studies*. Monograph. Zhytomyr: View of the ZhDU them. I. Franko, 268-278 [in Ukrainian].

3. Makar, Yu. (2008). Zovnishnia polityka Ukrainy: namiry i realii. Ukraina-Yevropa-Svit [Foreign Policy of Ukraine: Intentions and Realities. Ukraine-Europe-World]. *Mizhnarodnyi zbirnyk naukovykh prats. Seriia: Istoriia, mizhnarodni vidnosyny – International Collection of Scientific Papers. Series: History, International Relations,* 1, 189-198 [in Ukrainian].

4. Makarenko, O.H. (2009). Konstytutsiino-pravovyi mekhanizm zdiisnennia zovnishnikh znosyn Ukrainy [Constitutional-legal mechanism of realization of external relations of Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: In-t zakonodavstva VRU [in Ukrainian].

5. Pohorilko, V.F. (2010). *Konstytutsiine pravo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine]*. Kyiv: Pravova yednist [in Ukrainian].

6. Sandrovskiy, K.K. (1986). *Pravo vneshnykh snoshenyi [The right of external relations]*. Kyiv: Vyshcha shkola [in Russian].

7. Todyka, Yu.M. (2002). *Konstytutsiine pravo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine]*. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].

8. Fomits□ ka, N.V. (2015). Pidkhody do vyznachennya vlastyvostey ta skladovykh sotsial□ nykh system [Approaches to defining the properties and components of social systems]. *Aktual□ ni problemy derzhavnoho upravlinnya – Actual problems of public administration*. 2, 24-30. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_2_5 [in Ukrainian].

9. Bertalanfy, L. (1962). Obshchaya teoryya system [General systems theory]. Retrieved from https://7promeniv.com.ua/images/MetodologichniPidhody/Bertalanffy_Articles.htm [in English].

10. Steven, M. (1993). Fundamentals of Statistical Signal Processing: Estimation Theory. Retrieved from http://users.isr.ist.utl.pt/~pjcro/temp/Fundamentals%20Of%20Statistical%20Signal%20Processing--Estimation%20Theory-Kay.pdf/ [in English].

11. Branko, Kovacevic, Zeljko, Durovic. (1999). Fundamentals of Stochastic Signals, Systems and Estimation Theory: With Worked Examples. *Springer-Verlag Berlin and Heidelberg GmbH & Co – Springer-Verlag Berlin and Heidelberg GmbH & Co. KG* [in English].

12. Shynkaruka, V. I. (2002). Filosofs□ kyy entsyklopedychnyy slovnyk [Encyclopedic Dictionary of Philosophy]. Kyiv: Abris [in Ukrainian].

13. Merle, M. (1988). Sociologie des relations internationales. 1st ed. Paris: Dal-loz [in France].

14. Strukturnyy funktsyonalyzm sotsyolohyy T. Parsonsa y R. Mertona [Structural Functionalism of Sociology by T. Parsons and R. Merton]. (2013). Retrieved from https://studme.org/184304175991/sotsiologiya/strukturnyy_funktsionalizm_sotsiologii_parsonsa_mertona [in English].

15. Braillard, Ph. (1994). Les relations internationales! une nouvelle discipline. T.M. 3 trim, 21-34 [in France].

16. Tsyhankov, P.A. (2002). Teoryya mezhdunarodnykh otnoshenyy [International Relations Theory]. *Uchebnoe posobye – A Textbook*. Moscow [in Russian].

17. Simon, H., Smithburg, D., Thompson, V. (1991). Public Administration. Alfred A. Knopf: New York [in English].

18. Teoryya funktsyy [Function theory]. Retrieved from http://www.kholopov.ru/harmony/harm-chap11.html [in Ukrainian].

19. Rosenau, J. (1991). Turbulence in World Politics. Princeton, NJ: Princeton University Press [in English].

20. Kegley, C. W. Jr., Wittkopf, E.R. (2001). American Foreign Policy: Pattern and Process. 5th Edition. C.W. Kegley Jr. New York: St. Martin□ s Press [in English].

УДК: 351.82:338.242
DOI: 10.5281/zenodo.3832393

Апостол О.І., здобувач Навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЮ ЕКОНОМІКИ: ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ НА ОСНОВІ ГЛОБАЛЬНОГО ІНДЕКСУ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ

THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF ECONOMY COMPETITIVENESS: ASSESSMENT OF EFFICIENCY BASED ON THE GLOBAL INDEX OF COMPETITIVENESS

У статті проведено оцінку ефективності механізмів державного управління конкурентоспроможністю економіки: на основі глобального індексу конкурентоспроможності. Зокрема, охарактеризовано специфіку складання глобального індексу конкурентоспроможності. Підкреслено, що при складанні індексу глобальної конкурентоспроможності до уваги приймається складність економічних процесів і пропонується зважене середнє значення великої кількості різних компонентів, кожен з яких відображає один з аспектів конкурентоспроможності. Визначено складові глобального індексу конкурентоспроможності економіки: інституції; інфраструктура; макроекономічна стабільність; охорона здоров'я та початкова освіта; вища освіта та професійна підготовка. Акцентовано увагу на інституціях, як ключовому компоненті конкурентоспроможності економіки. Показано, що якість інституційного середовища істотно впливає на конкурентоспроможність й економічне зростання. Воно позначається на інвестиційних рішеннях й організації виробництва, а також впливає на те, яким чином товариства розподіляють вигоди і несуть витрати щодо реалізації програм і стратегій розвитку. Виокремлено умови державної підтримки економічного зростання. Зазначено, що економічне зростання ґрунтується на діяльності бізнесу, побудованого на принципах чесного управління, в якому керівництво дотримується суворих етичних норм у відносинах з державою, іншими компаніями та громадськістю в цілому. Прозорість приватного сектора − це обов'язкова характеристика бізнесу. Її

можна забезпечити при дотриманні відповідних стандартів, а також використовуючи практики аудиту і бухгалтерського обліку, що дозволяють отримати своєчасний доступ до інформації.

Ключові слова: *механізми державного управління конкурентоспроможність економіки, інституції, глобальний індекс конкурентоспроможності.*

The assessment of efficiency of mechanisms of public administration of economy competitiveness based on the global index of competitiveness is carried out in the article. In particular, the specifics of the global index of competitiveness drawing up is characterized. It is emphasized that while the index of global competitiveness drawing up the complexity of economic processes is taken into account and the weighted average value of a large number of various components is offered, each of which reflects one of the competitiveness aspects. The following components making the global index of competitiveness are defined: institutions; infrastructure; macroeconomic stability; health care and primary education; higher education and vocational training. The attention is focused on institutions as a key component of economy competitiveness. It is shown that institutional environment quality significantly affects economic competitiveness and growth. It affects investment decisions and production organization and influences how societies distribute benefits and incur expenses on implementation of programs and development strategies. The conditions of the state support of economic growth are allocated. It is specified that economic growth is based on the business activity and is constructed on the principles of honest management in which management adheres to strict ethical standards in relations with the state, other companies and public in general. The private sector transparency is an obligatory business characteristic. It can be provided at observance of the corresponding standards and using practice of audit and accounting, allowing getting timely access to information.

Keywords: *mechanisms of public administration concerning economy competitiveness, institution, global index of competitiveness.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах ставлення уряду до ринків і свобод, а також ефективність його роботи, відіграють важливу роль: громіздкий апарат і бюрократія, надмірне державне регулювання, корупція, нечесність при складанні та виконанні державних замовлень, брак прозорості та надійності, нездатність надавати бізнесу необхідні послуги, політична залежність судової системи призводять до суттєвих економічних витрат для бізнесу і уповільнюють процес економічного розвитку. Відповідно, актуальним постає питання оцінки ефективності механізмів державного управління конкурентоспроможністю економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика державного управління конкурентоспроможністю економіки багаторазово поставала і до

нинішнього часу є одним із ключових питань наукових досліджень. Зокрема, зазначене питання розроблялося такими вченими, як: О. Ю. Бобровська [1], Н. Є. Брюховецька [2], О. Г. Ларіна [3], А. А. Турило [4] та ін.

Слід при цьому відмітити, що підходи до оцінки дієвості й ефективності механізмів державного управління конкурентоспроможністю економіки все ще потребують подальшої розробки.

Мета статті. Метою статті є оцінка ефективності механізмів державного управління конкурентоспроможністю економіки: на основі глобального індексу конкурентоспроможності.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення низки таких завдань:

- охарактеризувати специфіку складання глобального індексу конкурентоспроможності;
- визначити складові глобального індексу конкурентоспроможності економіки;
- виокремити умови державної підтримки економічного зростання.

Виклад основного матеріалу.

При складанні індексу глобальної конкурентоспроможності до уваги приймається складність економічних процесів і пропонується зважене середнє значення великої кількості різних компонентів, кожен з яких відображає один з аспектів конкурентоспроможності. Ці компоненти згруповані у 12 складових конкурентоспроможності.

Перша складова – це інституції. Інституціональне середовище визначається правовою й адміністративної інфраструктурою, в рамках якої приватні підприємці, компанії та уряд взаємодіють з метою створення багатства нації. Значення сприятливого і справедливого інституційного середовища стало ще більш очевидним під час недавньої фінансово-економічної кризи. З урахуванням зростаючої ролі держави вона особливо важлива для підтримки і посилення нестабільного економічного зростання.

Якість інституційного середовища істотно впливає на конкурентоспроможність й економічне зростання. Воно позначається на інвестиційних рішеннях й організації виробництва, а також впливає на те, яким чином товариства розподіляють вигоди і несуть витрати щодо реалізації програм і стратегій розвитку. Наприклад, власники землі, корпоративних акцій або інтелектуальної власності не стануть інвестувати в свою власність, якщо їм не гарантовані права на неї. Значення інститутів не обмежується законодавчою базою.

Відповідний рівень управління державними фінансами також важливий для довіри до бізнес-клімату країни. Тому індикатори, що відображають якість державного управління, включені в дану групу, доповнюють оцінки макроекономічної стабільності в третій складовій. Незважаючи на те, що в

науковій літературі увага приділяється переважно державним інститутам, приватні інститути також є важливим елементом процесу створення добробуту. Події, пов'язані з глобальною економічною кризою в сукупності з численними корпоративними скандалами, виявили значущість стандартів бухгалтерського обліку, а також звітності та прозорості, що дозволяють не тільки запобігти шахрайству та неефективному управлінню, але і зберегти довіру інвесторів і споживачів.

Економічне зростання ґрунтується на діяльності бізнесу, побудованого на принципах чесного управління, в якому керівництво дотримується суворих етичних норм у відносинах з державою, іншими компаніями та громадськістю в цілому. Прозорість приватного сектора − це обов'язкова характеристика бізнесу. Її можна забезпечити при дотриманні відповідних стандартів, а також використовуючи практики аудиту і бухгалтерського обліку, що дозволяють отримати своєчасний доступ до інформації [1; 4].

Друга складова – інфраструктура. Високорозвинена інфраструктура має велике значення для ефективного функціонування економіки, оскільки є важливим фактором у визначенні місця розташування економічної діяльності, а також видів діяльності або секторів, які можуть виникнути в кожному конкретному випадку.

Високорозвинена інфраструктура зменшує вплив відстаней між регіонами, що забезпечує інтеграцію національного ринку і низьковитратний зв'язок з ринками інших країн і регіонів. Також якість і розвиненість інфраструктури:

- чинять великий вплив на економічне зростання;
- різними способами скорочують нерівність у рівні доходів;
- сприяють боротьбі з бідністю.

Добре розвинена транспортна та комунікаційна інфраструктура є передумовою доступу найменш розвинених населених пунктів до основних економічних процесів і сервісів. Ефективні види транспорту − якісні автомобільні дороги і залізничні колії, порти і повітряний транспорт − дозволяють підприємцям гарантовано і своєчасно доставляти товари та послуги на ринок, а працівникам − пересуватися по країні в пошуку найбільш прийнятних робочих місць.

Економіка також залежить від безперебійного постачання електроенергією в необхідному обсязі, що забезпечує належний режим роботи підприємств. Нарешті, широка та розвинена телекомунікаційна мережа гарантує швидкий і вільний потік інформації, який посилює загальну економічну ефективність тим, що дозволяє гравцям на ринку враховувати всю наявну інформацію при прийнятті рішень і обмінюватися нею [2; 3].

Третя складова − макроекономічна стабільність. Стабільність макроекономічного середовища має велике значення для бізнесу і, таким чином, для всієї національної конкурентоспроможності. І хоча макроекономічна стабільність сама по собі не може збільшити продуктивність країни, доведено, що макроекономічний хаос серйозно шкодить економіці, про що свідчать події останніх років, особливо в європейському контексті. Держава не може ефективно надавати послуги, якщо вона змушена виплачувати високі відсотки по минулим боргам. Бюджетний дефіцит обмежує майбутню здатність держави реагувати на цикли ділової активності і інвестувати в заходи, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності. Компанії не в змозі працювати ефективно, якщо рівень інфляції виходить з-під контролю.

В результаті економіка не може стійко розвиватися без макроекономічної стабільності. Стабільність макроекономіки привернула увагу громадськості зовсім недавно, коли США і деяким країнам Європи довелося вживати термінових заходів, щоб запобігти макроекономічної нестабільності, оскільки їх державний борг досяг неприпустимого рівня під час світової фінансової кризи. Важливо відзначити, що дана складова оцінює стабільність макроекономічного середовища і не бере до уваги те, як саме уряд управляє державним бюджетом. Даний якісний індикатор відображений у складовій інститутів [1; 3].

Четверта складова − охорона здоров'я та початкова освіта. Стан здоров'я робочої сили має найважливіше значення для конкурентоспроможності та продуктивності країни. Працівники з поганим станом здоров'я не зможуть реалізувати свій потенціал і будуть працювати менш продуктивно. Крім того, погане здоров'я працівників веде до великих витрат для бізнесу, так як нездорові співробітники часто відсутні на робочому місці або працюють з низьким рівнем ефективності. Тому інвестиції в охорону здоров'я надзвичайно важливі як з економічної, так і з моральної точки зору. Крім охорони здоров'я, ця складова також враховує якість і охоплення населення початковою освітою. Слід зазначити те, що базова освіта збільшує ефективність кожного окремого працівника. Працівники, що не мають початкової освіти, можуть виконувати тільки елементарні роботи вручну, і їм набагато важче адаптуватися до більш складних виробничих процесів і технологій. Отже, ці працівники меншою мірою беруть участь у розробці або впровадженні інновацій. Іншими словами, недолік базової освіти у співробітників може негативно впливати на бізнес, обмежуючи його розвиток, в той же час з існуючими людськими ресурсами компаніям буде складніше рухатися вперед по ланцюжку створення вартості, утворюючи більш складні товари або підвищуючи їх додану вартість. У довгостроковій перспективі важливо уникнути значних скорочень ресурсів у даних найважливіших сферах, незважаючи на необхідність урізання видатків державних бюджетів з метою зниження дефіциту і боргового тягаря [2; 4].

П’ята складова − вища освіта та професійна підготовка. Якісна вища освіта та професійна підготовка мають вирішальне значення для економік, які прагнуть рухатися вперед по ланцюжку створення доданої вартості, не обмежуючись простими виробничими процесами і продукцією.

Зокрема, сучасна глобалізована економіка вимагає від країн створення резерву освічених працівників, які можуть виконувати складні завдання, швидко адаптуватися до змін середовища і нових потреб економіки. В даній складовій оцінюється рівень зарахування в середні школи і заклади вищої освіти, а також якість освіти з точки зору бізнес-суспільства. Ступінь навчання співробітників також враховується зважаючи на важливість професійного й безперервного навчання без відриву від робочого місця (чому в багатьох країнах не надають особливого значення), що дозволяє забезпечити безперервне підвищення навичок працівників.

Шоста складова − ефективність ринку товарів. Країни з ефективними ринками виробляють необхідний асортимент товарів і послуг з урахуванням умов попиту і пропозиції. Крім того, такі ринки гарантують, що товари будуть ефективно продаватися і купуватися. Здорова ринкова конкуренція на внутрішньому і зовнішньому ринках важлива для підвищення ринкової ефективності і, відповідно, − продуктивності бізнесу. Вона гарантує процвітання найефективнішим фірмам, які виробляють товари, необхідні ринкам [1–3].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У цілому, проведене дослідження дозволяє отримати такі висновки.

1. Охарактеризовано специфіку складання глобального індексу конкурентоспроможності. Підкреслено, що при складанні індексу глобальної конкурентоспроможності до уваги приймається складність економічних процесів і пропонується зважене середнє значення великої кількості різних компонентів, кожен з яких відображає один з аспектів конкурентоспроможності.

2. Визначено складові глобального індексу конкурентоспроможності економіки: інституції; інфраструктура; макроекономічна стабільність; охорона здоров'я та початкова освіта; вища освіта та професійна підготовка. Акцентовано увагу на інституціях, як ключовому компоненті конкурентоспроможності економіки. Показано, що якість інституційного середовища істотно впливає на конкурентоспроможність й економічне зростання. Воно позначається на інвестиційних рішеннях й організації виробництва, а також впливає на те, яким чином товариства розподіляють вигоди і несуть витрати щодо реалізації програм і стратегій розвитку.

3. Виокремлено умови державної підтримки економічного зростання. Зазначено, що економічне зростання ґрунтується на діяльності бізнесу, побудованого на принципах чесного управління, в якому керівництво дотримується суворих етичних норм у відносинах з державою, іншими компаніями та громадськістю в цілому. Прозорість приватного сектора − це

обов'язкова характеристика бізнесу. Її можна забезпечити при дотриманні відповідних стандартів, а також використовуючи практики аудиту і бухгалтерського обліку, що дозволяють отримати своєчасний доступ до інформації.

Список використаних джерел

1. Бобровська О. Ю. Забезпечення конкурентоспроможності регіонів у контексті активізації економічного розвитку / О. Ю. Бобровська. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 48 с.
2. Брюховецкая Н. Е. Конкуренция и соревнование в условиях инновационного развития предприятий / Н. Е. Брюховецкая, И. П. Булеев // Вісник економічної науки України. − №1. − 2017. − С.7−15.
3. Ларіна О. Г. Оцінка конкурентоспроможності регіонів в американській та європейській моделі розвитку / О. Г. Ларіна // Науковий вісник ЧДЕІУ. – 2011. – № 2 (10). – С. 54–59.
4. Турило А. А. Основи управління інноваційним розвитком підприємства : монографія / А. А.Турило. − Кривий Ріг : Вид. Р. А. Козлов, 2017. − 307 с.
5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. Problems and Perspectives in Management, 16(2), 321.

References

1. Bobrovska, O. Yu. (2013). Zabezpechennya konkurentospromozhnosti regioniv u konteksti aktyvizaciyi ekonomichnogo rozvytku [Regional competitiveness in the context of enhanced economic development], Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 48 p.
2. Bryukhovetskaya, N. E. & Buleyev, I. P. (2017). Konkurentsiya i sorevnovaniye v usloviyakh innovatsionnogo razvitiya predpriyatiy [Competition in innovative enterprise development], Visnik ekonomichnoї nauki Ukraïni, 1, 7−15.
3. Larina, O. G. (2011). Ocinka konkurentospromozhnosti regioniv v amerykanskij ta yevropejskij modeli rozvytku [Assessing the competitiveness of regions in the American and European Development Models], Naukovyj visnyk ChDEIU, 2 (10), 54–59.
4. Turylo, A. A. (2017). Osnovy upravlinnya innovacijnym rozvytkom pidpryyemstva [Bases of management of innovative development of the enterprise], Kryvyj Rig : Vyd. R. A. Kozlov, 307 p.
5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. Problems and Perspectives in Management, 16(2), 321.

УДК: 351.338.43
DOI: 10.5281/zenodo.3832402

Батир Юрій Георгійович, к.ек.наук, доц.. ННВЦ НУЦЗУ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

STATE POLICY OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE

У статті досліджено стан економічного розвитку України за роки незалежності. Після набуття незалежності Україна пережила великий спад виробництва. Перші десять років поспіль відбувалося падіння ВВП і зниження вкладення інвестицій в основний капітал. За всі 30 років незалежності за рівнем ВВП Україна належить до найбідніших держав Європи, рівень життя нижчий, ніж в Грузії, Туркменістані, Білорусі. Найвищого показника ВВП на душу населення було досягнуто в 2008 р Однак кризи 2009 і 2014 рр. відкочували економіку назад, тому навіть при зростанні в 3,5-4% рівень 2008 р буде досягнутий тільки до 2032 р.

За підсумками 2019 року, в цифрах все добре - ВВП зростає на 3,3%, інфляція знижується, а гривня побила всі рекорди по зміцненню, проте обсяг *виробництва впав на 15%. З приходом нової влади в 2019 р пріоритетними завданнями висуваються заходи і законопроекти з подолання корупції в Україні, прозорості угод і держзакупівель, прозорого митного оформлення товарів з повним очищенням митних органів від старих кадрів, гарантіями власності.*

***Ключові слова**: економіка, валовий внутрішній продукт, державна політика, номінальний ВВП, ВВП на душу населення, промисловість.*

Abstract: The article examines the state of economic development of Ukraine over the years of independence. After independence, Ukraine experienced a large decline in production. For the first ten years in a row, there was a drop in GDP and a decrease in investment in fixed assets. For all 30 years of independence in terms of GDP, Ukraine belongs to the poorest countries in Europe, the standard of living is lower than in Georgia, Turkmenistan, Belarus. The highest GDP per capita was achieved in 2008. However, the crises of 2009 and 2014. the economy was rolled back, therefore, even with an increase of 3.5-4%, the level of 2008 will be reached only until 2032.

Following the results of 2019, in figures everything is good - GDP grows for 3,3%, inflation decreases, and the hryvnia broke all records on strengthening, however, production fell by 15%.. With the advent of the new government in 2019, priorities and measures are put forward measures and bills to overcome corruption

in Ukraine, transparency of transactions and public procurement, transparent customs clearance of goods with full clearance of customs authorities from the old staff, property guarantees.

***Keywords**: economy, gross domestic product, public policy, nominal GDP, GDP on one person, industry.*

Постановка проблеми. Перехід української економіки до ринкових відносин супроводжується науково-технічним і технологічним відставанням від індустріально розвинених країн. Причина цього – відсутність до останнього часу стабільної стратегії розвитку країни, що спричинило нестабільність економічних процесів. Незважаючи на те, що в останні роки відзначається зниження темпів розвитку економіки, країна ще має потужний виробничий, сировинної та інтелектуальний потенціал, здатний вивести країну на провідні світові позиції.

Аналіз останніх досліджень. Основні теоретичні та методологічні положення, пов'язані з розкриттям сутності та змісту процесів розвитку економіки, особливостями і закономірностями їх прояви досліджувалися в працях таких вчених: Дорогунцов С.І., Олійник Я.Б., Єпіфанов А.О., Заболоцький Б.Ф., Пилипенко Г.М., Тарасевич В.М. та ін. Незважаючи на проведені дослідження, особливості управління економікою, виведення її на новий рівень і на сьогоднішній день залишаються актуальними.

Метою статті є дослідження методів та механізмів державного регулювання економікою України в період незалежності і визначення основних недоліків і перспектив її розвитку.

Результати дослідження. Розвиток реформ за рекомендаціями МВФ привів Україну до глибокої процесу трансформації кризи, вийти з якого країні не вдалося і на початку XXI століття. За глибиною і тривалості кризи, спаду економіки України значно перевершила рівень Великої депресії США 1929-1933 рр. [9].

Оцінку добробуту країни визначають за допомогою різних показників. В системі макроекономічних показників будь-якої країни одними з головних є розміри і темпи зростання ВВП, які значною мірою визначають загальні параметри економічного розвитку країни. Його розраховують в національній та іноземній валюті, а також на душу населення (табл. 1).

Таблиця 1

Номінальний ВВП України за роки незалежності [1]

Рік	ВВП		ВВП на душу населення, дол. США
	млрд. грн.	млрд.дол. США	
1990	-	293,2	5616
2000	175,8	32,3	670,1
2004	357,5	67,2	1367

2005	457,3	89,2	1829
2008	990,8	188,2	3892
2010	1079,3	136,0	2974
2013	1465,2	179,5	3824
2015	1988,5	90,9	2115
2018	3558,7	130,8	3095
2019	3974,5*	155,2*	3687*

* Попередні дані

Після набуття незалежності Україна пережила великий спад виробництва. Наукомісткі виробництва поступово зникають, залишаються сільське господарство, металургія і хімічна промисловість. Десять років поспіль відбувалося падіння ВВП і вкладення інвестицій в основний капітал. Так, в 2000 р номінальний ВВП скоротився в 9,1 рази, а на душу населення в 8,4 рази. Тільки з 2000 р спостерігається реальне зростання ВВП, але він ще не досяг і половини рівня 1990 р [9].

Незважаючи на пожвавлення української економіки протягом 2000, більшість соціальних завдань розвитку, визначених в урядовій програмі "Реформи заради добробуту", вирішувалися повільно. За окремим важливим параметрам, перш за все за зростанням реальних доходів населення, враховуючи інфляційні процеси в країні, змін на краще по суті не відбулося. Україна втратила свій шанс швидкого ефективного реформування ще в першій половині 90-х років, правильно обраних економічних орієнтирів і політичної волі [10].

В результаті помаранчевої революції на початку 2005 р президентом України став Ющенко, а прем'єр-міністром Ю. Тимошенко. Вони зуміли використовувати позитивну динаміку української економіки, засновану попереднім урядом, продовжити курс на якісне реформування економіки, забезпечення своїм громадянам належних соціальних стандартів, викладених в програмі "10 кроків назустріч людям". І такого піку зльоту економіки, як в 2008 році, не було досягнуто ні при жодній іншій владі. ВВП країни, в тому числі і на душу населення, збільшилася в 2008 році в 3 рази в порівнянні з 2004 роком, тобто за три роки правління. Виробництво ВВП на душу населення склало рекордних 3892 долара. Однак це все одно нижче в порівнянні з Грузією (4660), Туркменістаном (7500), Росією (10680), Казахстаном (8840), Білорусією (5500) [6].

У рейтингу легкості ведення бізнесу (Doing Business), що складається Світовим Банком України поліпшила свою спільну позицію на 15 одиниць (з 152 місця в 2001 році до 137 місця в 2013 році) - це кращий показник для України за всі роки існування рейтингу. [10].

За підсумками минулого 2018 р зростання реального ВВП за даними МВФ склав 2-2,5%, що недостатньо для відновлення економіки країни. Якщо

збільшення триватиме такими маленькими кроками, то на рівень 2008 року Україна вийде до 2032 г. Аналіз номінального ВВП в період з 2016 по 2018 р показує більш високі темпи підвищення за всіма показниками: в гривнях, доларах і на душу населення, але ці дані не дають об'єктивну оцінку дійсності. В країні сьогодні немає розвитку, тільки використовується спадщина радянської епохи [2].

Україна в червні 2018 р займала 2 місце серед боржників МВФ, і її борг дорівнював 76,3 млрд доларів. Його зростання випереджав збільшення валютних резервів. Основна проблема з виплат виникла в 2014 р, коли різко впав курс гривні. Оплата зовнішнього боргу в 2019 р становить найбільшу статтю бюджету і дорівнює 417 млрд гривень (в доларах - 15 млрд) або 68,8% ВВП, в 2020 р 10 млрд. дол. (64,4% ВВП) [8].

В державі відсутні варіанти приватизації власності, її залишилося менше 10%. Великі підприємства в 2018 р пропонувалися до продажу за ціною в 10 разів менше їх реальної вартості, і все одно не було покупців. Сільськогосподарські землі поки не можна продавати, тому що немає законодавства і норм для цих заходів.

В експорті продовжує зростати частка сировини і продукції сільського господарства, збільшується продаж металу, паперової продукції та промислової деревини, що вивозиться під виглядом дров, а обсяг наукомісткої продукції неухильно зменшується. Ціни поставок спеціально занижуються, щоб зменшити податки і вивести кошти в офшорні зони. Зовнішня торгівля становить негативне сальдо 10 млрд доларів [2].

В Україні спостерігається вкрай незадовільний стан промисловості та інфраструктури, скорочується доступність енергетики для кожного споживача. Рівень інфляції в 2018 р склав 10%, ціни на продукти зросли на 30%, а на послуги - на 10-12%. Середня зарплата дорівнювала 8885 грн. або $ 330, сильно розвинена тіньова економіка. Вартість послуг в ЖКГ зрівнялася з європейськими, і продовжує рости. Високий темп спостерігається у трудовій міграції, що створює несприятливу ситуацію в демографії. Підвищення цін на настійну вимогу МВФ призвело до зубожіння населення. Соціальне питання в країні знаходиться на останньому місці, що і показала виборча політика 2019 року - президентом України був обраний зовсім далекий від політики претендент Володимир Зеленський [5].

Зростання валового внутрішнього продукту (ВВП) України в 2019 році сповільнилося з 3,4% в 2018 році до 3,3%, в той час змінилися драйвери цього зростання. Істотно сповільнилося зростання зведеного індексу виробництва товарів і послуг за основними видами економічної діяльності (ЕКО) - до 1,6% в цілому за 2019, а в останні місяці року навіть спостерігалося його падіння. Зате високий внутрішній попит генерував високі показники в будівництві, торгівлі і

ряді галузей в сфері послуг. Уповільнення ЕКО з 3,6% в 2018 році, за даними Мінекономіки, відбувалося насамперед через складну ситуацію в промисловості, де випуск знизився на 1,8% після трирічного зростання (в 2018 році-на 1,6%) [8].

Згідно з оперативною оцінкою Державної служби статистики, зростання реального ВВП у другому кварталі 2019 року прискорилося до 4,6% рік до року. Хоча український результат широко порівнювали з динамічною Польщею, яку наша країна змогла "перерости" у другому кварталі (4,1%), сусідня Угорщина продемонструвала в цей же період стійкий темп зростання трохи вище 5% рік-к-році. У будь-якому випадку, на тлі наших західних сусідів і особливо в порівнянні з Росією (1,8%) і загальносвітової тенденції до уповільнення зростання український результат виглядає цілком вражаюче. Та й на тлі Польщі, з її середнім темпом зростання в 4,7%, Україна вже не виглядає виграшно. А порівнювати себе з "старої" Європою або кризової Туреччиною - не цілком пристойно [4].

За підсумками 2019 року, в цифрах все добре - ВВП зростає, інфляція знижується, а гривня побила всі рекорди по зміцненню. І такі економічні парадокси - на кожному кроці. Команда Зе прийшла до влади під гаслами лібертаріанство, що означає - держави в життя бізнесу має бути якомога менше.

Але замість податкових спрощень, яких чекали підприємці, влада взялася закручувати гайки ФОПам і готуються до наступу на великий бізнес. А вільний ринок, який "сам все розставить на свої місця" закінчився тим, що держава стала в ручному режимі регулювати ціни.

З початку цього року наша національна валюта - абсолютний світовий лідер (зростання курсу по відношенню до долара на 15,5%). Тільки в листопаді гривня подорожчала ще на 3%. В обмінниках курс побив всі психологічні мінімуми, опустившись нижче 23,5 гривень за долар.

Але вже давно експерти кажуть, що гривня зміцнюється "неправильно". Зростаючий курс національної валюти практично не залежить від стану вітчизняної економіки, і навіть дисонує з ним. Хоча промисловість уже кілька місяців в мінусі, гривня все одно продовжує зростати.

Ефект міцної гривні забезпечили, головним чином, спекулянти - покупці українських облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП). Мінфін побив усі рекорди з розміщення паперів. Тільки в грудні було два великих аукціону: 3 грудня бюджет залучили 4,65 млрд, а 10 грудня - 4,4 млрд. гривень. Всього ж з початку року залучили вже більше 300 млрд при запланованих на цей рік близько 230 млрд. [4].

При цьому, крім планових, були і додаткові, так звані "приватизаційні" ОВДП - щоб компенсувати провали по недоотриманими, але запланованим у

бюджеті сумами від приватизації. У цьому році таких "приватизаційних" ОВДП випустили на 16,4 млрд гривень.

При цьому, незважаючи на те, що Мінфін до кінця року знизив прибутковість українських паперів, нестачі бажаючих їх купити не спостерігається. Що, власне, не дивно. Адже в світовому списку об'єктів для інвестування, наші ОВДП виявилися на першому місці. Самим вигідним варіантом розміщення валюти в 2019 році стали депозити і ОВДП в українській гривні, які принесли інвесторам більше 31% доходу. Американський фондовий ринок приніс б не більше 20,5%, а інвестиції в золото - 14% "[3].

Але міцна гривня не поліпшила життя українців – на цінах в магазинах просідання долара практично ніяких не відбилося. Зате пробита величезна дірка в бюджеті - за підсумками року вона складе близько 80 млрд гривень, причому, половину "забезпечить" недобір митниці за зборами та податками, прив'язаним до долара і євро.

Також втрачають наші експортери, продукція яких на світових ринках стає неконкурентною, та вітчизняні виробники, яких на торгових полицях все активніше витісняють імпортери. Але головне – ніхто не знає, як довго ще триватиме епоха міцної гривні. Адже вона може закінчитися так само раптово, як і почалася.

Якщо спекулянти почнуть фіксувати прибуток, і долар виходити з України, курс впаде. Але коли це буде – невідомо. Може через три місяці, а може і через рік-півтора. Поштовхом може стати будь-яка подія, наприклад, початок світової економічної кризи чи навіть погіршення кон'юнктури для наших експортних товарів, тобто те, що змусить спекулянтів запанікувати [7].

За даними Держстату, обсяг виробництва в цьому році впав на 15%, а багато підприємств працюють з неповним завантаженням. У жовтні промислове виробництво в Україні обвалилося на 5%, а за 10 місяців цього року - на 0,6%. У листопаді спад прискорився до 7,5%. А за 11 місяців мінус в промисловості вже 1,2%. Найбільш складна ситуація - в переробці. Вона в жовтні просіла на 6%, а деякі сегментах - ще більше, Приміром, в харчопромі виробництво консервів впало майже на 9%, а кондитерських - і зовсім на 11,4%. З початку року переробка спрацювала в мінус на 1,7%, що більше, ніж в середньому по промисловості [7].

Виробництво коксу і продуктів з нього впало на 12,4%, побутової хімії - на 13% і т.д. Але найбільш болючим для вітчизняної економіки ризикує опинитися спад в металургії, який в жовтні склав близько 12%. Металурги є одними з основних постачальників долара в Україні, тому їх проблему вже незабаром можуть відгукнуться всій країні. Причини, які заганяють вітчизняне промислове виробництво в нову кризу, різні. Це і втрата ринків збуту (в Росію

експорт скоротився, а в ЄС так і не вийшов на потрібні обсяги) і ситуація на світових ринках, зокрема, обвал цін на метал).

Але ясно одне - без додаткових стимулів (інвестицій) промисловість з нинішньої кризи вибереться нескоро. А значить, українська економіка буде все більше скочуватися в сировинну модель. Ми будемо експортувати зерно та кукурудзу замість продукції з високою доданою вартістю, яка менше схильна до стрибків цін на світових біржах [7].

Показово, що влада довго не помічали проблем в промисловості. І тільки під кінець року Мінекономрозвитку заявив про створення штабу по боротьбі з промисловим спадом. Всупереч очікуванням у листопаді погіршилася ситуація у видобувній промисловості, машинобудуванні, постачання електроенергії, газу та пара - види промисловості з найбільшими негативними показниками. Почати рятувати галузь вирішили традиційно - з меморандуму з промисловцями. У ньому пропишуть "першочергові кроки, стратегію і план дій". Але от коли дійде до реальних дій і чи буде на той час що рятувати - питання відкрите [3].

За повідомленнями Мінекономіки в 2020 році продовжиться реформування у всіх сферах економіки, модернізація промислового комплексу, активне оновлення інфраструктурних об'єктів, проте дія чинників, які впливали на розвиток економіки в 2019 році, на тлі вже сформованих в попередніх періодах структурних дисбалансів і накопичених проблем кілька стримувати зростання економіки в цілому [5].

Висновки. Найважливішим пріоритетом державної політики відносно економічного розвитку є заходи і законопроекти з подолання корупції в Україні, прозорості угод і держзакупівель, митного оформлення товарів з повним очищенням митних органів від старих кадрів, гарантіям власності та виключення рейдерських захоплень. Передбачено поглиблення децентралізації зменшення ролі держави в житті українців до мінімального рівня, в той же час очищення і зміцнення судової системи [4].

Виходячи з цього принципу, структура і функції органів державної влади мають бути побудовані, виходячи з потреб досягнення наступних цілей: 1) перехід України до соціальної ринкової економіки Із потужного середнім класом; 2) забезпечення прискореного високотехнологічного економічного зростання при підтримці стабільності національної валюти (тобто внутрішніх цін і валютного курсу); 3) перехід України в лігу високорозвинених інноваційних індустріальних держав; 4) забезпечення високої якості життя населення і соціальних гарантій.

Список використаних джерел

1. Валовой внутренний продукт: Минфин Украины. URL: https://index.minfin.com.ua/economy/gdp/2019/

2. ВВП Украины: таблица по годам, динамика. URL: https://yandex.ua/turbo?text=https%3A%2F%2Fbbqcash.com%2Feconomics%2Fgdp-of-ukraine

3. Крепкая гривня, Приватбанк, земля. Чем жила украинская экономика в 2019 году и что с ней будет в 2020-м. URL: https://strana.ua/news/241738-chem-zhila-ukrainskaja-ekonomika-v-2019-hodu-i-chto-s-nej-budet-dalshe.html

4. Маленькое чудо: по темпам роста ВВП Украина обогнала Польшу. Почему рано радоваться. URL: https://finance.liga.net/ekonomika/article/malenkoe-chudo-tempy-rosta-vvp-ukrainy-obognali-polshu-pochemu-rano-radovatsya

5. Мінекономіки оцінило зростання ВВП України минулого року до 3,3%. URL: https://yandex.ua/news/story/Mnekonomki_ocnilo_zrostannya_VVP_Ukrani_minulogo_roku_do_33--11da71ffe7c89c34400dcd6c0aef79bc?from=newswizard&lang=uk&persistent_id=87293442&rubric=business&stid=cnxssz0SvookYBeMOcLT&wizard=story.

6. Показатель ВВП на душу населения в странах мира. URL: http://investorschool.ru/rejting-stran-po-vvp-na-dushu-naseleniya-2018

7. Промышленность Украины. Общая характеристика промышленности Украины. URL: https://fb.ru/article/177825/promyishlennost-ukrainyi-obschaya-harakteristika-promyishlennosti-ukrainyi

8. Экономика Украины 2014- 2019 по зарубежным данным и статистике. URL: https://deepcool-ma.com/ekonomika-ukrainy-2014-2018-po-zarubezhnym-dannym-i-statistiki/.html

9. Экономика Украины в условиях независимости. URL: https://banauka.ru/4043.html.

10. Экономическое развитие Украины в начале XXI в. URL: https://studbooks.net/79860/politekonomiya/ekonomicheskoe_razvitie_ukrainy_nachale

References:

1. Valovoy vnutrenniy produkt: Minfin Ukrainyi. URL: https://index.minfin.com.ua/economy/gdp/2019/

2. VVP Ukrainyi: tablitsa po godam, dinamika. URL: https://yandex.ua/turbo?text=https://bbqcash.com/economics/gdp-of-ukraine

3. Krepkaya grivnya, Privatbank, zemlya. Chem zhila ukrainskaya ekonomika v 2019 godu i chto s ney budet v 2020-m. URL: https://strana.ua/news/241738-chem-zhila-ukrainskaja-ekonomika-v-2019-hodu-i-chto-s-nej-budet-dalshe.html

4. Malenkoe chudo: po tempam rosta VVP Ukraina obognala Polshu. Pochemu rano radovatsya. URL: https://finance.liga.net/ekonomika/article/malenkoe-chudo-tempy-rosta-vvp-ukrainy-obognali-polshu-pochemu-rano-radovatsya

5. MInekonomIki otsInilo zrostannya VVP UkraYini minulogo roku do 3,3%. URL: https:// yandex.ua/news/story/Mnekonomki_ocnilo_zrostannya_VVP_Ukrani_minulogo_roku_do_33--11da71ffe7c89c34400dcd6c0aef79bc?from=newswizard&lang=uk&persistent_id=87293442&rubric=business&stid=cnxssz0SvookYBeMOcLT&wizard=story.

6. Pokazatel VVP na dushu naseleniya v stranah mira. URL: http://investorschool.ru/rejting-stran-po-vvp-na-dushu-naseleniya-2018

7. Promyishlennost Ukrainyi. Obschaya harakteristika promyishlennosti Ukrainyi. URL: https://fb.ru/article/177825/promyishlennost-ukrainyi-obschaya-harakteristika-promyishlennosti-ukrainyi

8. Ekonomika Ukrainyi 2014- 2019 po zarubezhnyim dannyim i statistike. URL: https://deepcool-ma.com/ekonomika-ukrainy-2014-2018-po-zarubezhnym-dannym-i-statistiki/.html

9. Ekonomika Ukrainyi v usloviyah nezavisimosti. URL: https://banauka.ru/4043.html.

10. Ekonomicheskoe razvitie Ukrainyi v nachale XXI v. URL: https://studbooks.net/79860/politekonomiya/ekonomicheskoe

УДК: 35.078.7
DOI: 10.5281/zenodo.3832406

Вербицький О. В., аспірант, НУЦЗУ, м. Харків,
Verbitskiy O., PhD Student, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,

Помаза-Пономаренко А.Л., к.держ.упр., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
Pomaza-Ponomarenko A., PhD in Public Administration, Head of State Security Research Department of Educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

МЕХАНІЗМИ СОЦІАЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ЇХНЬОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

MECHANISM OF SOCIAL TRANSFORMATION AND THEIR PUBLIC ADMINISTRATION

Досліджено механізми державного управління у сфері соціальної трансформації залежно від стану розвитку країни. Науково обґрунтовано засади та заходи забезпечення такого розвитку.

Ключові слова: *державне управління, механізми, соціальний розвиток, соціальна трансформація.*

The mechanisms of public administration in the field of social transformation (depending on the development of the country) are studied. The principles and measures of ensuring such development are scientifically substantiated.

Keywords: *public administration, mechanisms, social development, social transformation.*

Постановка проблеми. На думку групи науковців теоретиків і практиків державного управління [3–5], Україна перманентно перебуває в стані суспільної трансформації, яка поширює дію на всі сфери суспільної життєдіяльності. Відтак, одним з основних завдань держави є визначення факторів суспільної трансформації, унеможливлення їхнього переходу в небезпеки та використання за можливості переваг такої трансформації. З огляду на це важливим є дослідження державно-управлінських аспектів і механізмів соціальної трансформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду проблемних питань державного управління соціальним розвитком і безпекою присвячені наукові роботи вітчизняних і закордонних учених Д. Белла, С. Бєлая, А. Дєгтяра, С. Домбровської, Ю. Древаля, В. Скуратівського та ін. [1–3; 8–9].

Постановка завдання. Не применшуючи надбань науковців, відзначимо, що потребує комплексного аналізу стан функціонування механізмів державного управління у сфері соціальної трансформації та її впливу на соціальний розвиток. Усе це становить *мету* статті.

Виклад основного матеріалу. Сучасне українське суспільство відрізняється складною структурою, а також нестійким розвитком, перенасиченістю конфліктами. У цьому контексті важливим є подолання невизначеності в соціальному розвитку держави, зменшення ризиків ньому, вчасне виявлення негативних тенденцій, вибір найбільш перспективних і науково обґрунтованих напрямків, що складають трансформацію суспільства.

Соціальні трансформації охоплюють різні сфери життя суспільства. Проте й досі відсутнє однозначне визначення підстав і механізмів, що зумовлюють соціальні трансформації. Тому доцільним є виділення загальних закономірностей такого процесу. Допомогти в цьому може аналіз змісту поняття «трансформація», що виникло для оцінювання якісної характеристики глибинних змін системи, які мають зворотної сили, утворюючи певний стан якісного переходу даної системи на шляху до формування оптимальної моделі свого функціонування [8].

Крім того, важливим є розгляд поняття соціальної трансформації, під якою розуміють ступінь змін суспільства, у межах якого має відбутися вибір перспективного напрямку його розвитку, а також адаптація суспільства до змін середовища через формування програм, проєктів, цілей, технологій, розв'язання суперечностей тощо [8].

У продовження відзначимо, що вчений Д. Белл [9] виокремлює такі вектори розвитку соціальних трансформацій:

– техніко-економічний (передбачає розвиток за законом ефективності, відносин власності тощо);

– політичний;

– культурний.

Науковець уважає, що зазначені вектори розвитку соціальних трансформацій чинять взаємозумовлюючий вплив один на одного [там само]. З огляду на це необхідним є їхній комплексний розгляд і врахування. Забезпечити це може визначення загальних принципів, властивостей соціальних трансформацій, зокрема, з позиції соціально-історичного розвитку суспільства, конкретизуючи співвідношення:

– прогнозованого і непрогнозованого;

– суб'єктивного й об'єктивного тощо.

Отже, трансформація – це, з одного боку, зміна змісту і функцій певної сфери суспільства, а з другого – умова оптимізації цих змін, усунення надлишків за рахунок узгодження логіки речей і логіки людської

суб'єктивності. Розвиток суспільства багато в чому залежить від процесу соціальних трансформацій. На них чинять вплив такі фактори, що виникають у суспільстві: інститути, правила, дії, інтереси [9].

Соціальна трансформація включає програмно-проєктну діяльність соціальних, економічних та інших суб'єктів, які вступають у відносини відповідно до певних норм, що виражають властивості бажаної моделі поведінки у відповідності до існуючого середовища.

Суспільство функціонує постійно. Це означає, що на кожному з рівнів його розвитку воно безперервно піддається змінам. Визначити їхні особливості та напрямки реалізації можливо в межах такого:

1) артикуляції, легітимізації або уточненні суспільних інтересів, виникнення або зникнення доктрин і теорій соціального розвитку;

2) інституціоналізації (формуванні та перегляді) норм, цінностей, правил або відмові від них; виникнення і зникнення правових систем;

3) виробленні, диференціації та переформулюванні каналів соціальної взаємодії, організаційних зв'язків із системою державного управління;

4) упорядкуванні соціальної ієрархії [8; 9].

Варто зазначити, що сполучною ланкою в реалізації цих заходів виступає «соціальний суб'єкт», який синхронізує всі ці процеси – окрема особистість, соціальні групи та суспільство загалом. Власне кажучи, соціальна трансформація як результат «перебудови» включає механізм:

– забезпечення усвідомлення суспільством свого належного або неналежного функціонування;

– розвитку або не розвитку громадянського суспільства, що передбачають або не передбачають зміну соціальних ролей, статусів, принципів соціальної справедливості та ін.

Очевидно, що однією з основних особливостей механізмів соціальної трансформацій є форма самовизначення соціальних суб'єктів, в якій це самовизначення стає детермінантою зміни інших суспільних відносин, зміни статусу суб'єктів.

Визначення цього механізму дозволяє, з одного боку, конкретизувати інтереси та напрямки розвитку суспільства, а з другого – виявити можливості його інтеграції в процеси зміни системи державного управління через діяльність різних соціальних груп [2]. Таким чином, механізм соціальної трансформації – це складне, багатовимірне явище, в якому постійно взаємодіють суб'єктні й об'єктні складові із залученням державних інститутів та інституцій. Суб'єкт соціальної трансформації, будучи джерелом спрямовування соціальних перетворень, з одного боку, забезпечує розкриття його можливостей у нових структурах та інститутах, суспільних відносинах, а з другого – використовує ці структури для реалізації власних цілей. Відтак, формується

план розвитку соціального суб'єкта, що може бути відкоригований відповідно до особливостей і вимог сьогодення.

Соціальний суб'єкт виступає рушійним фактором соціальних трансформацій тому, що вбудований в суспільство як його самостійна сторона, яка володіє властивістю детермінації. Йдеться про детермінацію розбіжностей його внутрішнього стану функціонування з темпами розвитку загальних соціально-економічних і суспільно-політичних процесів та структур. У разі таких розбіжностей актуалізується підґрунтя соціальних трансформацій і конфліктів, які сутнісно виражають закономірності буття суспільства як становлення, самоформування та розвитку.

У цьому контексті доцільно вказати на особливості взаємного впливу соціального розвитку та соціальної трансформації суспільства України. Це можливо здійснити з позиції дослідження стану функціонування її регіонів (табл. 1).

Таблиця 1

Інформація щорічного моніторингу результативності реалізації державної регіональної політики в Україні у 2018 р. (порівняно з 2017 р.)

№ з/п	Назва регіону*	Загальне місце регіону		Динаміка	Місце регіону за цільовим напрямком (показником)**									
		2017 р.	2018 р.		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	*м. Київ*	*1*	*1*	-	*1*	*5*	*1*	*1*	*1*	*3*	*25*	*2*	*1*	*18*
2	*Харківська*	*2*	*2*	-	*15*	*16*	*7*	*4*	*2*	*5*	*13*	*1*	*8*	*2*
3	*Рівненська*	*3*	*3*	-	*17*	*10*	*23*	*7*	*14*	*9*	*5*	*18*	*3*	*1*
4	*Вінницька*	*7*	*4*	*+3*	*9*	*1*	*3*	*6*	*16*	*4*	*20*	*21*	*10*	*5*
5	*Дніпропетровська*	*4*	*5*	*-1*	*3*	*3*	*6*	*3*	*23*	*2*	*6*	*15*	*14*	*8*
6	Чернівецька	5	6	-1	7	11	19	14	3	7	1	16	2	12
7	Тернопільська	6	7	-1	21	21	8	17	8	13	2	23	7	9
8	Київська	14	8	+6	10	7	10	9	11	1	3	5	21	11
9	Черкаська	16	9	+7	16	4	12	8	17	15	14	3	13	15
10	Полтавська	15	10	+5	14	2	15	2	21	17	24	12	11	10
11	Львівська	9	11	-2	6	9	18	12	13	8	10	17	6	20
12	Хмельницька	11	12	-1	22	8	16	18	6	14	8	11	12	16
13	Житомирська	12	13	-1	18	13	20	16	15	6	18	19	17	6
14	Волинська	10	14	-4	13	19	17	25	9	18	9	22	9	3
15	Кіровоградська	17	15	+2	20	15	14	24	4	16	7	4	16	14
16	Івано-Франківська	8	16	-8	8	6	24	15	19	10	15	24	4	13
17	Сумська	19	17	-2	23	12	9	11	10	23	11	6	15	4
18	Херсонська	18	18	-	11	23	22	13	5	20	19	10	19	19
19	Закарпатська	13	19	-6	2	22	4	23	7	21	4	25	5	24
20	Запорізька	20	20	-	4	14	5	22	24	11	23	14	20	7
21	*Миколаївська*	*23*	*21*	*+2*	*12*	*20*	*11*	*20*	*20*	*22*	*12*	*20*	*18*	*21*

22	*Одеська*	*21*	*22*	*-1*	*5*	*18*	*21*	*21*	*12*	*12*	*16*	*13*	*22*	*17*
23	*Чернігівська*	*22*	*23*	*-1*	*19*	*17*	*13*	*19*	*18*	*19*	*17*	*9*	*23*	*25*
24	*Донецька*	*24*	*24*	*-*	*24*	*24*	*2*	*5*	*25*	*24*	*25*	*7*	*-*	*22*
25	*Луганська*	*25*	*25*	*-*	*25*	*25*	*25*	*10*	*22*	*25*	*21*	*8*	*-*	*23*

***** – Без урахування тимчасово окупованої території АРК, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській обл.

****** – Цільовий напрямок:

1. Економічна та соціальна згуртованість.
2. Економічна ефективність.
3. Інвестиційно-інноваційний розвиток.
4. Фінансова самодостатність.
5. Розвиток малого та середнього підприємництва.
6. Ефективність ринку праці.
7. Розвиток інфраструктури.
8. Доступність та якість послуг у сфері освіти.
9. Доступність та якість послуг у сфері охорони здоров'я.
10. Соціальний захист і безпека.

Джерело: складено на підставі даних Міністерства розвитку громад та територій України [7]

Аналіз даних Міністерства розвитку громад та територій України дозволяє аргументувати необхідність уточнення правової регламентації цільових напрямків оцінювання результативності державної регіональної політики, зокрема критеріїв щорічного її оцінювання, а також їх узгодження з критеріями щоквартального [4]. Це необхідно для більш точного визначення стану соціальної трансформації та механізмів забезпечення соціального розвитку.

Уважаємо, що оцінювання результативності такого розвитку має відбуватися із використанням інтегрального індексу. Він повинен включати такі індикатори: «індикатори соціальної безпеки», «індикатори якості життя», «індикатори гуманітарної безпеки» та «інші індикатори для визначення соціальної напруженості» [там само]. Зазначені індикатори мають бути враховані під час удосконалення порядку і методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики [5]. Запропоновані індикатори передбачають урахування думки вченого Д. Белла, який виокремив такі вектори розвитку соціальних трансформацій, як техніко-економічний, політичний і культурний. Урахування цих векторів дозволить здійснити цілісне дослідження соціальних трансформацій в Україні. Адже наразі оцінити їхній стан видається можливим за умови аналізу інформації, наданої Державною службою статистики України, а саме:

– демографічна та соціальна статистика (чисельність населення, рівень його міграції, доходів тощо);

– культура (кількість театрів, музеїв, концертних організацій, засобів масової інформації та ін.);

– суспільна діяльність (кількість, склад і джерела фінансування громадських організацій за регіонами) [6].

Висновки. На наше переконання, механізми державного управління у сфері соціальної трансформації представляють собою сукупність методів і засобів державного впливу, підґрунтя застосування яких становлять відповідні принципи державного управління, що реалізується в межах прийняття та виконання державноуправлінських рішень з метою унеможливлення соціальної кризи та конфліктів. Зважаючи на це й ураховуючи вектори соціальних трансформацій, а також національно-історичні особливості України, її ресурсний і суспільний потенціал, основним напрямком соціально-економічного розвитку країни має стати послідовний рух до інформаційно індустріального суспільства з багатосекторною соціально орієнтованою ринковою економікою, яка забезпечує високі стандарти якості життя, соціальне благополуччя і соціальну стабільність. З метою більш точного оцінювання цих складових запропоновано вдосконалення порядку і методики проведення моніторингу й оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. Це вдосконалення обґрунтовано здійснювати з урахуванням доопрацювання думки вченого Д. Белла щодо векторів соціальної трансформації.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С. М., Коврегін В. В., Помаза-Пономаренко А. Л., Колєнов О. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія. Х. : НУЦЗУ, 2017. 244 с.

2. Добролюбов С. В. Теория социогенеза обществ. *Социс*. 2010. № 3. С. 3–14.

3. Древаль Ю. Д., Помаза-Пономаренко А. Л. Проблематика державно-правового регулювання соціальної безпеки. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика*. URL: http://nuczu.edu.ua/ukr/science/kriz/conf/.

4. Помаза-Пономаренко А.Л. Інституціональна система державного управління соціалною безпекою регіонів України : автореферат дис. д. наук з держ.упр.… за спец. 25.00.05 – держ. упр-ня у сфері держ.безпеки та охорни громадського порядку / Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна. НУЦЗУ, Х., 2020. 40 с.

5. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: zakon.rada.gov.ua.

6. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики Україн. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/.

7. Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: http://www.minregion.gov.ua/.

8. Штомпка П. Социология: анализ современного общества / пер. с польского С.М. Червоный М., 2005.

9. Bell D. The colturul contridictions of capitalism. New York. 1976.

References:

1. Dombrovska, S.M., Kovregin, V.V., Pomaza-Ponomarenko, A.L. and Colenov, O.M. *The state administration in the sphere of security of social, ecological and economic systems [Dergavne upravlinnja u sferi bezpeky socialno-ekologo-ekonomichnyh system]*. Kharkiv: NUCPU, 2017. Print.

2. Dobrolyubov, S.V. "Theory of sociogenesis of societies [Teoriya sotsiogeneza obshchestv]". *Socis* 3 (2010): 3–14. Print.

3. Dreval, Yu.D. and Pomaza-Ponomarenko, A.L. "Problems of state and legal regulation of social security [Problematyka derzhavno-pravovoho rehulyuvannya sotsialnoyi bezpeky]." Web 19 Feb. 2019 <http://nuczu.edu.ua/ukr/science/kriz/conf/>.

4. Pomaza-Ponomarenko, A.L. "Institutional System of Public Administration of Social Security of the Regions of Ukraine [Instytutsionalna systema derzhavnoho upravlinnya sotsialnoyu bezpekoyu rehioniv Ukrayiny]." Abstract of Diss. NUCPU, 2020. Abstract. Print.

5. Ukraine. *Verkhovna Rada of Ukraine*. Web. 25 Feb. 2020. <zakon.rada.gov.ua>.

6. Ukraine. *State Statistics Service of Ukraine*. Web. 25 Feb. 2020. <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

7. Ukraine. *Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine*. Web. 25 Feb. 2020. <http://www.minregion.gov.ua/>.

8. Shtompka, P. *Sociology: analysis of modern society [Sotsiologiya: analiz sovremennogo obshchestva]* / trans. from Polish S.M. Chervony M., 2005. Print.

9. Bell, D. *The colturul contridictions of capitalism*. New York. 1976. Print.

УДК 336.148.477
DOI: 10.5281/zenodo.3839694

Войтенко Володимир Валентинович,
аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

Voitenko Volodymyr,
Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

THE CONCEPT OF DEVELOPMENT OF THE MECHANISM OF FINANCIAL CONTROL IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Зазначено, що неможливо побудувати ефективно функціонуючу, цільну систему фінансового контролю без Єдиної концепції державного фінансового контролю. Принципами концепції є: відповідність ієрархічної структури органів фінансового контролю ієрархії структури органів державної влади; законність та об'єктивність в процесі контролю; системність та плановість в діяльності суб'єктів фінансового контролю, повнота охоплення контрольними заходами всіх напрямів діяльності держави в сфері управління грошовими й матеріальними ресурсами; незалежність контрольних органів.

Виділено напрями вдосконалення фінансового контролю: посилення контролю з боку органів фінансового контролю державного рівня за результатами роботи відповідних територіальних контрольних органів; чітке розмежування функцій суб'єктів фінансового контролю відповідно до структури державної влади, виключення дублювання контрольних заходів і посилення взаємодії з правоохоронними органами; розробка ревізійних стандартів та критеріїв результативності контрольних заходів; посилення взаємодії регіональних органів фінансового контролю з Рахунковою палатою в питаннях спільної розробки методичних документів, підготовки і перепідготовки кадрів; активізація контролю за законністю валютних, експортно-імпортних та інших зовнішньоекономічних операцій, формування єдиної системи їх моніторингу; посилення контролю за повнотою надходження доходів до бюджетів та позабюджетних фондів.

Розроблено концептуальні положення розвитку механізму фінансового контролю в системі державного управління сутність яких полягає в підвищенні дієвості та стратегічної спрямованості фінансового контролю в

системі державного управління економічної обґрунтованості формування, раціонального розподілу, цільового та ефективного витрачання фінансових коштів; збереження державних (місцевих) ресурсів (фінансових і матеріальних), законному й доцільному використанню державної власності.

Ключові слова: *державне управління, контроль, стандартизація, фінанси, фінансовий контроль, фінансові відносини*

Annotation

It is stated that it is impossible to build an effective, integrated financial control system without a Unified concept of state financial control. The purpose of the concept is to increase the efficiency and strategic orientation of financial control in the system of public administration of economic feasibility of formation, rational distribution, purposeful and effective spending of financial resources; preservation of state (local) resources (financial and material), lawful and expedient use of state property. The principles of the concept are: compliance of the hierarchical structure of bodies of financial control of the hierarchy of the structure of public authorities; legality and objectivity in the control process; systematic and planned activity of financial control entities, completeness of coverage of control activities of all directions of activity of the state in the sphere of management of monetary and material resources; independence of control bodies.

Areas of improvement of financial control are highlighted: strengthening of control by the state level financial control bodies on the results of work of the respective territorial control bodies; clear separation of functions of financial control entities according to the structure of state power, elimination of duplication of control measures and intensification of cooperation with law enforcement agencies; development of audit standards and performance criteria for control measures; strengthening of cooperation of regional financial control bodies with the Accounting Chamber in the issues of joint development of methodological documents, training and retraining of personnel; intensification of control over the legality of foreign exchange, export-import and other foreign economic transactions, formation of a unified system for their monitoring; strengthening the control over the completeness of revenues to budgets and extrabudgetary funds.

The conceptual provisions of the development of the mechanism of financial control in the public administration system have been developed. preservation of state (local) resources (financial and material), lawful and expedient use of state property.

Keywords: *government, control, standardization, finance, financial control, financial relations*

Вступ.

На сьогодні у всьому світі контроль державних фінансів розглядають відповідно до його справжньої цінності – виокремлення та підтвердження ролі і

значення держави у регулюванні розвитку економіки та зростанні добробуту суспільства. Становлення інституту державного фінансового контролю в Україні, яке відбувалося одночасно із процесом державотворення і формуванням соціально орієнтованої ринкової економіки, недостатність належної уваги до забезпечення ефективності системи державного фінансового контролю зумовила потребу в дослідженні цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретико-методологічні засади фінансового контролю в системі державного управління знайшли своє відображення в правцях багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених, таких як: Ангеліна І. А., Басанцов І. В., Гуцаленко Л. В. Дерій В. А., Коцупатрий М. М., Дацій О.І., Кондрашов О.М., Іванова Т.В., Дубовик К.Є., Горник В.Г., Шпачук В.В., Кравченко С.О. та інших. Аналіз попередніх досліджень та публікацій з даної проблематики свідчить про те, що авторами, як правило, досліджувалися тільки окремі аспекти.

Постановка задачі.

Розробити концептуальні положення розвитку механізму фінансового контролю в системі державного управління

Результат.

Початковий етап ринкових перетворень в Україні ґрунтувався на монетаристському підході, згідно з яким формування саморегулюючої економіки, що функціонує стабільно та ефективно, можливо без втручання держави. Саме така західна модель модернізації держави послужила підставою для скасування або ослаблення окремих ланок державного управління та контролю за ефективним й раціональним використанням матеріально-фінансових ресурсів, переданих державою в управління суб'єктам господарської діяльності.

Зазначимо, що система контролю в Україні продовжує розвиватися інтенсивним методом, тобто шляхом формування нових органів державного контролю. А різні характеристики організації державного фінансового контролю доводять необхідність удосконалення вже існуючої системи. При цьому якість управлінських дій не забезпечує високої результативності контролю, а технічна та наукова база його здійснення не встигає за потребами суспільства і не відповідає сучасним вимогам.

Оскільки державний фінансовий контроль – складова державного управління, то його удосконалення безпосередньо залежить від формування в Україні повноцінної ринкової економіки із саморегулюючою фінансовою системою, від демократичних принципів здійснення державної влади, від якнайскорішої побудови соціальної, правової держави [3]. Стан економічних реформ в Україні не є задовільним, і тому необхідне залучати відповідні

наукові установи для розробки та апробації шляхів удосконалення фінансово-контрольної діяльності. Складність об'єктів державного фінансового контролю, що перебувають у трансформаційному стані, значно перевищує можливості суб'єктів фінансового контролю в системі державного управління, щодо здійснення своїх контрольних повноважень.

Зазначено, що відсутність концепції державного фінансового контролю негативно впливає на розбудову системи державних фінансово-контрольних органів, не відрегульовані принципові засади організації та діяльності цієї системи, тому прослідковується дублювання повноважень певних органів.

Ми погоджуємося з науковцями, які відзначають необхідність розробити і прийняти закону «Про державний контроль в Україні», оскільки саме в ньому норми контрольно-рахункової діяльності будуть вказані раніше, ніж в інших нормативно-правових актах щодо контрольно-рахункової діяльності.

Так Дубовик К.Є., Горник В.Г., Шпачук В.В., Кравченко С.О. обгрунтували та охарактеризували основні положення концепції державного контролю, які необхідно врахувати при розробці концепції та проекту Закону України «Про державний контроль в Україні»: правові, організаційні та методичні засади функціонування системи державного контролю; пріоритети розвитку та вдосконалення державного контролю в частині оптимізації механізму координації та взаємодії всіх елементів системи; створення дієвого правового та організаційного механізму взаємовідносин державних контрольних органів з Генеральною прокуратурою, податковими, фінансовими та правоохоронними органами виконавчої влади; визначення загальних і приватних процедур адміністративного та фінансового контролю з урахуванням таких форм контролю, як перевірка, ревізія, інспектування, наглядові заходи; історичний досвід державного контролю в Україні й апробований досвід зарубіжних країн; конкретне та науково обгрунтоване застосування правових та інших термінів і понять, пов'язаних з контрольною діяльністю [5].

Пропонована ними концепція була призначена для загального державного контролю, в ній не охоплювалися всі види контролю, які були попередньо вказані авторами, і тому в цілому вона не завершена. На відміну від даної концепції Басанцов І. В. наводив такі завдання: визначити термінологію та понятійний апарат фінансового контролю; розробити методологію фінансового контролю (цілі, завдання, принципи тощо); визначити організаційну структуру системи фінансового контролю; визначити органи правового регулювання фінансового контролю, їх права та обов'язки; визначити суб'єктів права фінансового контролю; визначити предмет, відносини регулювання, цілі та завдання системи нормативно-правових актів (законодавства) фінансового контролю; визначити основні джерела права фінансового контролю

(нормативно-правові акти) та рівні нормативно-правового регулювання; визначити порядок побудови системи нормативно-правових актів фінансового контролю, її структуру (частини, розділи, підрозділи тощо, їх розташування в певній послідовності) й зміст; розробити порядок систематизації нормативно-правових актів фінансового контролю (облік, інкорпорація, консолідація); відзначити основні аспекти взаємозв'язку правових актів фінансового контролю з актами інших підгалузей (сфер) фінансового права, а також з іншими галузями права [2].

На наш погляд, головною ідеєю Басанцова І. В., є те, що пропонується виділити нормативно-правову складову, призначену для регулювання державного контролю, в самостійну правову сферу, яка застосовується на власному відокремленому правовому полі.

Спираючись на аналіз наукових праць зазначених вчених і визнаючи їх внесок в розвиток вирішення даної проблеми, проте вважаємо за потрібне запропонувати свій підхід до її вирішення. На сучасному етапі розвитку бюджетного процесу, орієнтованого на результат, контрольна складова в управлінні державними і місцевими фінансами в Україні представлена значною кількістю різних відомств, які володіють великими обсягами досить розрізненої інформації. При цьому органи виконавчої влади всіх рівнів, захищаючи свої претензії на безконтрольне розпоряджання державними ресурсами, всіляко намагаються обмежити зовнішній контроль за своєю діяльністю з боку контрольних органів.

Разом з тим через низьку ефективність фінансового контролю економіка країни продовжує нести відчутні втрати. Причинами неефективності фінансового контролю є: безсистемність здійснення контролю і його правова невизначеність разом зі слабкістю методологічної бази; відсутність єдиної інформаційної системи про виявлені правопорушення; низька впорядкованість контролю, і як наслідок, багаторазові перевірки одних і тих же підприємств (організацій, установ), при повній відсутності контролю діяльності інших; слабка взаємодія контрольних органів; слабке використання покладених повноважень територіальними управліннями органів контролю; несумісність відомчої звітності про контрольні заходи. Джерело цих проблем відомча закритість та роз'єднаність суб'єктів фінансового контролю.

Закон «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» вступив в дію 26 січня 1993 року. Головними завданнями органу державного фінансового контролю є: «здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов’язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у

міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні» [7].

В 2018 році Кабінет Міністрів України В. Гройсмана вніс Проект Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю», який повинен був визначати «основні принципи, правові та організаційні засади діяльності органів державного фінансового контролю» [8]. В проекті вперше зазначалося «місією органів державного фінансового контролю є участь у забезпеченні економічного добробуту країни та виконання функцій держави шляхом здійснення державного фінансового контролю, надання Кабінету Міністрів України та громадянам України достовірної і повної інформації відповідно до завдань органів державного фінансового контролю» [8]. Проте даний закон так і не набув чинності.

Відмітимо, що неможливо побудувати ефективно функціонуючу, цільну систему фінансового контролю без Єдиної концепції державного фінансового контролю. Метою концепції є підвищення дієвості та стратегічної спрямованості фінансового контролю в системі державного управління економічної обґрунтованості формування, раціонального розподілу, цільового та ефективного витрачання фінансових коштів; збереження державних (місцевих) ресурсів (фінансових і матеріальних), законному й доцільному використанню державної власності. Принципами концепції є: відповідність ієрархічної структури органів фінансового контролю ієрархії структури органів державної влади; законність та об'єктивність в процесі контролю; системність та плановість в діяльності суб'єктів фінансового контролю, повнота охоплення контрольними заходами всіх напрямів діяльності держави в сфері управління грошовими й матеріальними ресурсами; незалежність контрольних органів.

Напрями вдосконалення фінансового контролю: посилення контролю з боку органів фінансового контролю державного рівня за результатами роботи відповідних територіальних контрольних органів; чітке розмежування функцій суб'єктів фінансового контролю відповідно до структури державної влади, виключення дублювання контрольних заходів і посилення взаємодії з

правоохоронними органами; розробка ревізійних стандартів та критеріїв результативності контрольних заходів; посилення взаємодії регіональних органів фінансового контролю з Рахунковою палатою в питаннях спільної розробки методичних документів, підготовки і перепідготовки кадрів; активізація контролю за законністю валютних, експортно-імпортних та інших зовнішньоекономічних операцій, формування єдиної системи їх моніторингу; посилення контролю за повнотою надходження доходів до бюджетів та позабюджетних фондів [1].

Реалізація концепції передбачає розробку «дорожньої карти» модернізації взаємодії контрольно-рахункових органів, що включає підготовку і прийняття законопроектів для досягнення мети і вирішення завдань концепції; реалізацію її основних принципів в діяльності контрольних органів, координацію дій державних, регіональних і місцевих суб'єктів фінансового контролю.

Висновки.

Розроблено концептуальні положення розвитку механізму фінансового контролю в системі державного управління сутність яких полягає в підвищенні дієвості та стратегічної спрямованості фінансового контролю в системі державного управління економічної обґрунтованості формування, раціонального розподілу, цільового та ефективного витрачання фінансових коштів; збереження державних (місцевих) ресурсів (фінансових і матеріальних), законному й доцільному використанню державної власності.

Література

1. Ангеліна І. А. Проблеми впровадження міжнародних стандартів державного фінансового контролю. *Вісник ДонНУЕТ*. 2012. № 4. С. 249–254.

2. Басанцов І. В. Стандартизація фінансового контролю як один із початкових етапів реформування контрольної системи України. *Вісник Української академії банківської справи*. 2009. № 1. С. 33–39.

3. Гуцаленко Л. В. Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.]. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 424 с.

4. Дацій О.І., Кондрашов О.М., Іванова Т.В. Менеджмент в системі органів державної влади та місцевого самоврядування: навчальний посібник. К.: ТОВ "ДКС центр", 2013. 366 с.

5. Дубовик К.Є., Горник В.Г., Шпачук В.В., Кравченко С.О. Організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю в Україні. URL: http://fkd.org.ua/article/download/179711/180544

6. Іванова І.М. Державний фінансовий контроль: Парадигми розвитку : монографія. К. : Академвидав, 2010. 168 с.

7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12

8. Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю : Проект Закону України від 17.09.2018 № 9086. URL http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH70E00A.html.

References

1. Angelina, I.A. (2012). Problems of implementation of international standards of state financial control. Visnyk DonNUET. pp. 249–254. [inUkraine].

2. Basantsov, I.V. (2009). Standardization of financial control as one of the initial stages of reforming the control system of Ukraine. Visnyk Ukrayins koyi akademiyi bankivs koyi spravy. pp. 33–39. [inUkraine].

3. Hutsalenko, L. V. Deriy, V. A., Kotsupatryy, M. M. (2009). Derzhavnyy finansovyy kontrol', Tsentr uchbovoyi literatury, Kyyiv, [in Ukrainian].

4. Datsij, O.I., Kondrashov, O.M., Ivanova, T.V. (2013), Menedzhment v systemi orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia [Management of the system of state and local governments], TOV "DKS tsentr", Kyiv, Ukraine.

5. Dubovik, K.E., Gornik, V.G., Shpachuk, V.V., Kravchenko, S.O. Organizational and legal mechanism of state financial control in Ukraine. URL: http://fkd.org.ua/article/download/179711/180544

6. Ivanova, I.M. (2010), Derzhavnyj finansovyj kontrol': Paradygmy rozvytku, Akademvydav, Kyiv, [in Ukrainian].

7. On the Fundamental Principles of Exercising State Financial Control in Ukraine (1993), : Law of Ukraine of January 26, 1993 №. 2939-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12

8. On the basic principles of activity of bodies of state financial control, (2018): Draft Law of Ukraine dated 17.09.2018 № 9086. URL http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH70E00A.html.

UDC 331.108.4
DOI: 10.5281/zenodo.3839698

Husarov O. O., candidate of technical sciences, associate professor, head of the scientific department of management problems in the field of civil protection of the Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

Husarov K. O., Senior Researcher, Scientific Department of State Security Problems, Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

USE OF SIMULATION MODELING IN DECISION MAKING IN THE PUBLIC GOVERNANCE

The article presents the development of the theoretical and methodological basis for the use of the method of simulation as one of the most modern methods of making managerial decisions. The peculiarities of the issue of using the method of simulation modeling in the system of public administration are investigated. Possible directions of using the simulation method are given. The possibility of using this method is shown not only in making managerial decisions, but also in training, preparation, retraining and advanced training of managers in general.

***Keywords**: modeling, simulation modeling, decision making, level of management, public administration, system approach.*

Formulation of the problem.

The creation of a modern, predictable model of public administration requires a serious scientific analysis of the mechanisms of formation and adoption of public administration decisions. This process is based on the development of appropriate methodologies, new mechanisms of public administration and is now impossible without modeling.

There is a need to introduce advanced organizational and management technologies, adaptation of public administration to new socio-economic conditions.

All the numerical models considered so far had very important common features. For each simulated situation, a goal (or several goals) was known, the achievement of which (which) was considered desirable. However, not all situations are like this. They are especially abundant in the current stage of public administration, when we have to deal with complex systems, in which not only there are many target functions, but not everything is clear with the quantitative expression of these functions. Here we can talk not so much about solving certain optimization

problems (although this is also the case), but about the study of complex systems, about forecasting their future states depending on the chosen management strategies.

As soon as practice insisted on a method for studying complex systems, it appeared. This method is called "simulation".

Simulation is a method that allows you to build models that describe processes as they would in reality. Such a model can be "lost" in time for one test or a given set of them. The results will be determined by the random nature of the processes. According to these data, you can get fairly stable statistics.

Thus, given the significant share of stochasticity in management at the state level, the theoretical substantiation of the need to use the method of simulation modeling in the system of public administration becomes especially relevant.

Analysis of recent research and publications.

Decision theory is based on the use of various methods and models of decision making, including the method of simulation.

The analysis of works on the theory of decision-making concerning various aspects of social and economic development of the state shows that without application of the system approach it is impossible to provide objectivity of research, and, consequently, the theoretical decision and definition of problems.

It should be noted that a thorough research base has been formed on this issue. Particularly notable contribution to the theory of decision-making was made by such scientists as V. Bakumenko [1,2], S. Byr [3], A. Degtyar [4,5], M. Meskon [6], G. Simon [7]. , R. Fatkhutdinov [8] and others.

The importance and state significance of the processes of strategic development of the public administration system, modeling of these processes is emphasized in the works of domestic scientists A. Artyushin, G. Atamanchuk, V. Bakumenko, L. Vashchenko, A. Degtyar, V. Knyazev, O. Mashkov, N. Nyzhnyk and many others.

Currently, simulation is used in various fields of human activity: in industry, transport, economics, ecology, information security and services. as well as in the spheres of public, state and military relations.

In our opinion, the coverage of these issues in the spheres of public, state and military relations has not yet received sufficient attention in research.

Setting objectives. Given the above, the purpose of the article is to develop possible ways to use the method of simulation in the system of public administration.

Presenting main material. Today, the national economy needs to find effective scenarios for development in various spheres of life.

New tasks in the field of regional, state and municipal management, support of strategic planning require the creation of a sample of integrated research computer models, which should be based on modern simulation technologies.

This necessitates a scenario study and implies the use of a single economic - mathematical tools to create a comprehensive scenario for the development of territories and industries of Ukraine on the basis of a set of simulation and information models.

Transformation of economic models and conditions, establishment of new economic, legal and institutional forms and mechanisms, inevitable in the conditions of transitional economic processes, which were accompanied by negative economic, sociological and demographic trends, impact of unstable financial assets market and other factors related to risks and inaccuracies , the importance of strategic planning and control at different levels of government require changes in the methods of program-targeted planning and analysis of economic and social deep geological processes taking place in Ukraine.

For the appropriate definition of complex economic and sociological systems in the current non-stationary economic conditions with numerous interactions and factors of influence, which are characterized by environmental variability, established methods of forecasting and mathematical modeling used at the macro level and in territorial management are ineffective.

In the presence of incomplete data on economic and sociological indicators, these methods work poorly. The apparatus of econometric and predicative modeling, which is used today at the level of macroeconomic and territorial research, is insufficiently adapted to the peculiarities of the conditions of Ukraine.

It is on the basis of a set of simulation models that it is necessary to implement strategic long-term planning for the development of industries and regions of Ukraine. A set of simulation models makes it possible to consider the socio-economic system in the interaction of different elements in a changing demographic and economic-sociological situation.

The development of a long-term strategy for the development of territories and industries of Ukraine, which will focus on structural reforms, including a range of economic, financial and legal decisions, requires the formation of a holistic structure.

However, this is impossible without a comprehensive analysis of social and economic factors, analysis of the interaction of key elements and institutions, evaluation of the implementation of important government and investment regulations, holistic preventive simulation and interagency examination of scenarios of economic and sociological development of Ukraine as a whole, including its regions.

Mandatory use of advanced simulation to justify responsible investment, government and industry decisions, as evidenced by foreign practice.

To implement this set of measures, it is necessary to move from the parametric settings of the existing system to systemic changes, relevant to the economic and sociological processes of Ukraine and balanced with a common set of areas.

Modern conditions require an analysis of the dynamics of transients and structural changes associated with the formation of market institutions and relations in this area, as well as accounting for time gaps and complex dynamic trends, analysis of a large number of scenarios for long-term economic and sociological system.

This must be implemented on the basis of dynamic simulation methods.

The formation of computer simulation models and the use of tools to support decision-making help to take into account all causal links to predict the trajectory of the elements and relationships of the economic and sociological system.

The main aspect of economic and sociological research is the study of interaction and coordination of all aspects of this process: the state, population and business.

Based on the simulation model, conditions are created for the formation of a consolidated development scenario or a long-term balance of interests of all parties.

An important factor that characterizes the current situation is to consider the population, man in terms of his individual life position as an independent active economic agent.

The basics of models of economic and sociological systems form the mechanisms of system dynamics, which are used in conjunction with agent modeling of social behavior, which describes the interaction of a large number of independent active economic objects in a given environment.

The system-dynamic model is aimed at developing a concept and structuring problems, perception of the processes taking place. Functions for modeling social systems are implemented in a large interdisciplinary communication, with the participation of experts of various specializations.

System dynamics represents a model, methodology and technological approach that differs from the traditional one, it gives an opportunity to study complex dynamics, non - stationary socio - economic system in changing processes, in conditions of structural adjustment, uncertainty and dynamism of changes in the environment.

The use of these types of simulation modeling in economic and sociological research has the following main advantages and characteristics:

- a method of determining the components of multilevel structures with a large number of nonlinear feedbacks;
- expression of the main characteristics of the dynamics of the external environment and behavioral aspects;
- the feasibility of identifying patterns, dynamic trends in the development and functioning of a complex system in conditions of insufficient and erroneous information;

- reproduction of various situations and solutions, implementation of scenario calculations on a computer model;

- reflection of connections and behavior of a large number of enterprising agents in social systems;

- implementation of the basics of object-oriented design and use of high-tech IT solutions in the development of computer models. These advantages of simulation modeling in the study of economic and sociological processes lead to the widespread use of information - analytical solutions of this level for scenario planning, funding of long - term strategic plans, creation and audit of government programs, providing strategic control and management functions.

Integral practical experience of using simulation in the design and study of complex systems makes it possible to judge the high efficiency of this approach in decision-making, taking into account many interacting factors, as well as nonlinearity, uneven functioning of complex systems.

As a result, we have that simulation is one of the most powerful modern methods of process analysis in the public administration system.

Thus, the use of the simulation method is possible when making a wide range of decisions in the public administration system: from strategic long-term planning of industries and regions of Ukraine to more local tasks, such as developing scenarios of state migration policy, avoiding possible man-made disasters at various levels, military scenarios, etc.

In the presence of the created simulation models the possibility of their use at training, preparation, retraining and advanced training of heads of each level of management in general is very effective [10].

This is possible in the presence of a set of specific problem situations that have arisen in real activities at a particular level of government.

In our opinion, the manager's way of solving the problem is an effective basis for assessing the level of his training.

Conclusions. Therefore, it is advisable to develop principles and algorithms for creating simulation models in the system of public administration. The next step should be the development of specific simulation models for making real management decisions.

References

1. Bakumenko V. D. Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii metodolohii, praktyky : [monohr.] / V. D. Bakumenko. -K.: Vyd-vo UADU, 2000. -328 s.

2. Bakumenko V. D. Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen : Avtoref. dys. ... d-ra nauk derzh. upr. / V. D.

Bakumenko. -K.: Vyd-vo UADU, 2001. -36 s.3. Byr S. Nauka upravlenyia / S. Byr : [per. s anhl.]. -M. : Enerhyia, 1971. -112 s.

4. Diehtiar A. Systemnyi pidkhid do pryiniattia derzhavno-upravlinskykh rishen / A. Diehtiar // Visn. Nats. un-tu vnutr. sprav. -2002. -Vyp. 20. -S. 192 -196.

5. Diehtiar A. Udoskonalennia derzhavnoho upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom administratyvnoho raionu v period transformatsii ekonomiky / A. Diehtiar // Formuvannia mekhanizmu rehionalnoho upravlinnia v Ukraini : Materialy nauk.-prakt. konf. 29 lystopada 2001 p. -X. : Vyd-vo KharRI UADU «Mahistr», 2002. -S. 44 -47.

6. Meskon M. Osnovы menedzhmenta / M. Meskon, M. Albert, F. Khedoury; [per. s anhl.] –M.: Delo, 2001. –799 s.

7. Saimon H. Administratyvna povedinka: Doslidzhennia protsesiv pryiniattia rishen v orhanizatsiiakh, shcho vykonuiut administratyvni funktsii / H. Saimon ; [per. s anhl. vyd]. -K. : AtrEK, 2006. -392 s.

8. Fatkhutdynov R. A. Razrabotka upravlencheskoho reshenyia / R. A. Fatkhutdynov. -M. : ZAO «Byznes-shkola «Yntel-Syntez», 2006. -272 s. 9.Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. Problems and Perspectives in Management, 16(2), 321.

10. Husarov, O., & Husarov, K. (2019). The strategy of personnel development of organizations in the context of the national security of Ukraine. EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES, 5(2), 48-60.

11.Husarov, O., Antyptseva, O., Husarov, K., & Yurieva, O. (2019). Economic development of industrial enterprises: motivation-oriented management methods. In SHS Web of Conferences (Vol. 67, p. 06021). EDP Sciences

УДК: 351.82
DOI: 10.5281/zenodo.3839701

Желай Олексій Вікторович, здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом

Zhelai Oleksii, doctoral student of the Interregional Academy of Personnel Management

ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

THEORETICAL PROVISIONS OF IMPLEMENTATION OF STATE TAX POLICY MECHANISMS

Зазначено, що для досягнення поставлених перед державною податковою політикою завдань, а також з'ясування її̈ місця в інтеграційних процесах потрібен грунтовний комплексний науковий̈ підхід до розуміння сутності таких дефініцій як «податок», «податкова політика», «податкова система», «податковий менеджмент», «податкове адміністрування».

Доведено, що трактування дефініції̈ «адміністрування податків» сьогодні законодавчо не регламентоване, а в науковій̈ літературі єдиний̈ підхід до визначення цього терміна відсутній̈. Зокрема, низкою науковців адміністрування податків визначається як діяльність податкових органів (відповідно до їхніх прав і повноважень, регламентованих законодавством) під час здійснення податкового контролю за своєчасністю, повнотою і правильністю сплати податкових платежів юридичними і фізичними особами.

Розглянуто податкову систему країни як сукупністю встановлених у законодавчому порядку податків, що сплачують до бюджетів різних рівнів, а також принципів, форм і методів їх встановлення, зміни, відміни, нарахування, сплати і стягнення, в тому числі організацію податкового контролю.

Надано нове визначення податкової̈ політики, яку запропоновано розуміти як один з видів державної̈ політики, що передбачає діяльність органів публічного управління щодо встановлення, розподілу податків і зборів, метою якої̈ є забезпечення сталого економічного розвитку держави, соціальної̈ справедливості і добробуту.

Визначено основні принципи реалізації̈ податкової̈ політики в умовах впровадження нових моделей̈ публічного управління, а саме: законності; пріоритетності прав і свобод громадянина; соціальної̈ справедливості;

стимулювання економічного прогресу та інноваційної діяльності; рівності; партнерських відносин з усіма суб'єктами господарської діяльності тощо.

Розглянуто дефініцію «державний податковий менеджмент» як систему державного управління оподаткуванням, спрямовану на визначення концептуальних засад оподаткування, їх законодавче закріплення, розробку податкової політики, здійснення податкового регулювання економіки і соціальних процесів у державі.

Доведено, що виконання мети та завдань податкової політики забезпечується через податковий механізм як сукупність прийомів, методів, праворганізації податкових відносин, з допомогою яких здійснюється широка система розподільчих і перерозподільчих відносин, формуються централізовані грошові фонди для виконання функцій і завдань держави, проводиться регулювання соціально-економічного розвитку суспільства, обсягів споживання і нагромадження суб'єктів підприємницької діяльності.

Ключові слова: *податок, державна податкова політика, податкова система, податковий менеджмент, податкове адміністрування, механізми реалізації.*

Вступ. Стратегічною метою реформування економіки України є створення соціально-орієнтованої ринкової економіки, яка б на основі розвитку національного конкурентоспроможного виробництва забезпечила гідний рівень життя населення, добробут нації в цілому. Отже, ключовим завданням економічної політики держави є підвищення її конкурентоспроможності та створення для цього відповідних умов. При цьому держава має важливий інструмент економічного впливу – податкову систему. Глобалізаційні та інтеграційні процеси висувають нові вимоги до податкової системи. Ринкове реформування економіки супроводжувалося неодноразовими спробами удосконалити податкову систему шляхом прийняття окремих законодавчих актів, які, на жаль, не враховують реальний стан економіки.

Безперечно, реформування податкової системи повинне проводитися згідно з пріоритетами державної політики щодо соціально-економічного розвитку, сприяти сталому економічному зростанню шляхом лібералізації податкової системи на основі виваженої політики, забезпечувати достатній обсяг сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів, встановити ліберальне ставлення до платників, які сумлінно виконують свої податкові зобов'язання, і посилити відповідальність за несплату податків. Незважаючи на те, що проблема податкового регулювання активно обговорюється вітчизняною науковою спільнотою практично впродовж усіх років незалежності, окремі її аспекти до кінця не з'ясовані. Відтак, для забезпечення розвитку економіки України, пожвавлення підприємницької діяльності необхідно створити податкову систему, яка поряд із забезпеченням

державних доходів буде спроможною ефективно здійснювати регулюючу функцію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляд теоретичних питань податкової політики, її місця в державному регулюванні економічного розвитку знаходить відображення у працях таких зарубіжних вчених, як А. Вагнер, Ф. Кене, А. Лаффер, Д. Рікардо, А. Пігу, А. Сміт. Серед вітчизняних науковців, які займались проблемою сутності податків, їх видів, функцій, які вони виконують, актуальними питаннями державної податкової політики слід відзначити таких, як В. Андрущенко, О. Василик, Д. Веремчук, З. Варналій, О. Воронкова, І. Драган, Ю. Іванов, О. Курносов, П. Мельник, В. Опарін, О. Поколодна, А. Соколовська, В. Федосов, С. Юрій та ін. Розробці поняття податкового менеджменту присвятили праці В. Барабанова, О. Воронкова, О. Жигаленко, В. Ільяшенко, Т. Калінеску, О. Радченко.

Разом з тим, незважаючи на високий рівень наукового опрацювання проблематики державної податкової політики, дискусійними залишаються теоретичні обґрунтування ідей державної податкової політики, в науковій літературі існують відмінності в її понятійно-термінологічному інструментарії. До того ж, не виробленим є єдиний підхід до визначення державного податкового адмініструванні, його ролі у формуванні та реалізації сучасних механізмів державної податкової політики.

Постановка задачі. Дослідити теоретичні положення реалізації механізмів державної податкової політики. З'ясувати сутність дефініцій «податок», «податкова політика», «податкова система», «податковий менеджмент», «податкове адміністрування».

Результат. Для досягнення поставлених перед державною податковою політикою завдань, а також з'ясування її місця в інтеграційних процесах потрібен грунтовний комплексний науковий підхід до розуміння сутності таких дефініцій як «податок», «податкова політика», «податкова система», «податковий менеджмент», «податкове адміністрування».

У практичному сенсі сам по собі податок не має достатнього функціонального навантаження. Його значимість посилюється у видовій різноманітності, що відображається в податковій системі.

В основу перших наукових уявлень про податок було покладено початкові податкові форми взаємовідносин держави, в особі верховної влади, та громадян, які базувались на практичному досвіді оподаткування того часу. Інституціоналізація ринкових відносин і формування нових підходів державного регулювання економіки посилили регулюючу функцію податків. Податки почали розглядатись як одну із форм економічних відносин з розподілу та перерозподілу національного доходу відповідно до потреб фінансування державних витрат; фактично вони стали економічним фундаментом функціонування держави та найважливішою формою регулювання ринкових відносин. Сьогодні, на нашу думку, пояснення сутності податку потрібно шукати в світлі фундаментальних економічних критеріїв і

суспільних цінностей, а саме ідеалів ринкової економіки, плюралістичної демократії, правової держави, громадянського суспільства.

Трактування дефініції «адміністрування податків» сьогодні законодавчо не регламентоване, а в науковій літературі єдиний підхід до визначення цього терміна відсутній. Зокрема, низкою науковців адміністрування податків визначається як діяльність податкових органів (відповідно до їхніх прав і повноважень, регламентованих законодавством) під час здійснення податкового контролю за своєчасністю, повнотою і правильністю сплати податкових платежів юридичними і фізичними особами.

Податкова система країни є сукупністю встановлених у законодавчому порядку податків, що сплачують до бюджетів різних рівнів, а також принципів, форм і методів їх встановлення, зміни, відміни, нарахування, сплати і стягнення, в тому числі організацію податкового контролю [2, с. 105].

Науковим підходом до побудови раціональної податкової системи передбачено, по-перше, системність, по-друге, встановлення основ цієї системи і, по-третє, формування правової бази, спрямованої на втілення в життя основних податкових принципів [3, с. 42].

Під впливом об’єктивних чинників економічного середовища, як внутрішнього, так і зовнішнього характеру, кожна держава формує податкову політику, яка є загальним орієнтиром розвитку системи оподаткування в країні.

Державна податкова політика - це діяльність держави у сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків і податкових платежів у централізовані фонди грошових ресурсів держави.

Будучи явищем багатокомпетентним та складним, податкова політика розглядається як сукупність організаційних, економічних і правових заходів, що забезпечують на єдиних принципах обґрунтовану систематичну діяльність органів держави, направлену на оптимальне, повне та адекватне регулювання оподаткування.

На підставі цього вчені пропонують таке визначення сутності податкової політики з урахуванням тенденцій глобалізації економічних систем і посилення інтеграційних процесів у світі. Податкова політика держави – це сукупність правових, економічних і організаційних заходів держави у сфері оподаткування щодо регулювання податкових відносин, які направлені на забезпечення надходжень податків до централізованих фондів грошових ресурсів держави й стимулювання економічного зростання за допомогою податкової системи [7, с. 68].

Вона визначається ступенем впливу держави на соціально-економічні процеси і змінюється під впливом інтеграційних процесів, що відбуваються у світогосподарських зв’язках.

Узагальнення наукових джерел дозволило надати нове визначення податкової політики, яку запропоновано розуміти як один з видів державної політики, що передбачає діяльність органів публічного управління щодо встановлення, розподілу податків і зборів, метою якої є забезпечення сталого економічного розвитку держави, соціальної справедливості і добробуту. На

нашу думку, ключовими особливостями даного визначення є, по-перше, аргументування того, що податкова політика реалізується не лише органами державної влади, а й іншими суб'єктами публічної політики, які беруть участь у податкових відносинах, зокрема, у процесах обговорення визначення кількості і розмірів податків, особливостей їх стягування і розподілу. По-друге, акцентування уваги на важливості поєднання соціальних та економічних результатів її реалізації. Ці складові визначають основні принципи реалізації податкової політики в умовах впровадження нових моделей публічного управління, а саме: законності; пріоритетності прав і свобод громадянина; соціальної справедливості; стимулювання економічного прогресу та інноваційної діяльності; рівності; партнерських відносин з усіма суб'єктами господарської діяльності тощо.

Таким чином, якщо податкова система являє собою сукупність встановлених у країні податків, зборів і платежів, які взаємно пов'язані між собою та органічно доповнюють один одного, але мають різну цілеспрямованість, то податкова політика є діяльністю державних органів влади, що спрямована на встановлення, регламентування, справляння податків шляхом розподілу і перерозподілу внутрішнього валового продукту, з метою формування централізованих фондів і виконання функцій, покладених на державу.

Державний податковий менеджмент – система державного управління оподаткуванням, спрямована на визначення концептуальних засад оподаткування, їх законодавче закріплення, розробку податкової політики, здійснення податкового регулювання економіки і соціальних процесів у державі.

Виконання мети та завдань податкової політики забезпечується через податковий механізм як сукупність прийомів, методів, праворганізації податкових відносин, з допомогою яких здійснюється широка система розподільчих і перерозподільчих відносин, формуються централізовані грошові фонди для виконання функцій і завдань держави, проводиться регулювання соціально-економічного розвитку суспільства, обсягів споживання і нагромадження суб'єктів підприємницької діяльності.

Висновки. Отже, задля регулярного забезпечення грошовими ресурсами органи публічної влади від імені держави цілеспрямовано реалізують управління податковою політикою, однак наскільки вона буде конструктивна, послідовна і на що буде спрямована, залежить від ступеня розвитку самого суспільства і від цілей, які воно ставить перед собою.

Питання про те, якою мірою податки можуть бути інструментом держави для вирішення соціальних протиріч, як і ефективність їх використання привертає до себе увагу дослідників різних наукових шкіл і характеризується плюралізмом різних теоретичних концепцій і різноманіттям авторських підходів з характерною їм специфікою.

Література

1. Веремчук Д. Сутність податкової політики та її роль у державному регулюванні економіки / Д. Веремчук // Збірник наукових праць «Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України». – Суми ДВНЗ «УАБС НБУ» , 2010. – Вип. 28. – С. 37-46.

2. Воронкова О. Організаційні засади податкового менеджменту / О. Воронкова // Науковий вісник. Економіка, право. – Ірпінь, 2015. – №1 (28). – С. 104–109.

3. Іванов Ю. Функції податків та податкове регулювання / Ю. Іванов // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – №19. – С. 36-43.

4. Ільяшенко В. Податкова система: проблеми оподаткування та шляхи удосконалення / В. Ільяшенко // Наука й економіка. – 2014. – № 1 (33). – С. 13-18.

5. Калінеску Т. Проблеми формування ефективних інструментів податкового регулювання в умовах інтеграції держав / Т. Калінеску // Вісник Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка. Економіка. – 2009. – № 111. – С. 8-10.

6. Курносов О. Детермінанти державної податкової політики: концептуальний підхід / О. Курносов // Наукові праці : Науково- методичний журнал. – Вип. 286. – Т. 298. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2017. – С. 100-106.

7. Радченко О. Категорія «механізм» у системі державного управління / О. Радченко // Держава та регіони. Наук.-вир. журнал. - 2009. - №3. - С. 64-69.

References

1. Veremchuk D. (2010) “The essence of tax policy and its role in state regulation of economy”, *Zbirnyk naukovykh prats' «Problemy i perspektyvy rozvytku bankivs'koï systemy Ukraïny»,* vol. №28, pp. 37-46.

2. Voronkova O. (2015) “Organizational principles of tax management”, *Naukovyy̆ visnyk. Ekonomika, pravo,* vol. №1 (28), pp. 104-109.

3. Ivanov Y. (2009), “Functions of taxation and tax regulation”, *Formuvannia rynkovoï ekonomiky v Ukraïni,* vol. №19, pp. 36-43.

4. Myashenko V. (2014), “Tax system: problems of taxation and ways of improvement”, *Nauka y̆ ekonomika*, vol. №1 (33), pp. 13-18.

5. Kalinescu T. (2009), “Problems of Formation of Effective Instruments of Tax Regulation in the Conditions of State Integration”, *Visnyk Kyïvs'koho natsional'noho universytetu im. T.H. Shevchenka. Ekonomika*, vol. №111, pp. 8-10.

6. Kournosov O. (2017), “Determinants of State Tax Policy: A Conceptual Approach”, *Naukovi pratsi : Naukovo- metodychnyy̆ zhurnal,* vol. №286, pp. 100-106.

7. Radchenko O. (2009), “Category” Mechanism in Public Administration”, *Derzhava ta rehiony. Nauk.-vyr. zhurnal*, vol. №3, pp. 64-69.

УДК 351.75
DOI: 10.5281/zenodo.3839705

Мельник І. В., *аспірант НАДУ при Президентові України, м. Київ*

Melnyk I., *PhD student in of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv*

ВИКЛИКИ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ У ТРАНСФОРМУВАННІ ПРОЦЕСІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

CHALLENGES OF HYBRID WAR IN THE TRANSFORMATION OF PUBLIC GOVERNANCE PROCESSES

У статті розглянуто сутність поняття гібридної інформаційної війни, характерні риси та вплив на систему державного управління. Доведено, що в умовах діджиталізації процесів державного управління необхідно виробити системний підхід для адекватного реагування владних структур держави на виклики, пов'язані з інформаційним протистоянням та приділяти увагу фаховій підготовці управлінців. Визначено, що з метою мінімізації поширення маніпулятивних впливів в національному інформаційному просторі необхідним питанням з боку державних управлінців постає вироблення відповідних механізмів комунікації з громадянським суспільством та підвищення загального рівня медіа-грамотності.

Ключові слова: *гібридна війна, інформаційна війна, діджиталізація, державне управління, маніпулювання, інформаційна безпека, національні інтереси, інтернет-мережа, інформаційний простір.*

The article deals with the essence of the concept of hybrid information war, characteristics and influence on the government system. It is proved that in the context of digitization of the processes of public administration it is necessary to develop a systematic approach for the adequate response of the governmental structures of the state to the challenges related to information confrontation and to pay attention to the professional training of managers. It has been determined that in order to minimize the spread of manipulative influences in the national information space, the necessary issues on the part of government officials are to develop appropriate mechanisms of communication with civil society and to increase the overall level of medial iteracy.

Keywords: *hybridwar, information war, digitization, public administration, manipulation, information security, national interests, internet network, information space.*

Постановка проблеми. Наприкінці ХХ й особливо на початку ХХІ ст. ряд політичних та соціально-економічних катаклізмів і політичних конфліктів у різних регіонах світу і країнах значною мірою були опосередковані впливом чинника «гібридності» у загостренні і розгортанні тих чи інших подій, які в результаті отримували глобальний резонанс та вплив на систему міжнародних відносин. Попри історичний досвід воєн і міжнародних конфліктів ХХ ст. як для західноєвропейських країн, так і країн Близького Сходу, Азії та Америки сучасний світ поставив на порядок денний феномен гібридної війни як новий інструмент протистояння на світовій арені, а також спосіб досягнення власних цілей і дотримання інтересів перед потенційним умовним ворогом чи опонентом. Нині гібридна війна, що набула потужнішого розмаху і здатностей із активізацією у сфері розвитку інформаційно-комунікативних технологій, стала вагомим чинником впливу (і втручання) у сфери внутрішньої і зовнішньої політики, економіки, системи державного управління та систем державної критичної інфраструктури різних країн. Суто воєнні інтервенції задля досягнення тих чи інших цілей поступаються більш інтенсивному і результативнішому інструментарію гібридної війни, де основою впливу стає інформація та різноспрямоване керування і маніпулювання нею зацікавлених сторін.

Фактор гібридності та гібридні інформаційні війни стали частиною сучасного глобального світу, де для перерозподілу ринків чи ресурсів, встановлення контролю чи задоволення владних амбіцій і інтересів вдаються до методів гібридної війни. Відтак гібридні війни як новий багатовекторний тип конфлікту в сучасному світі постійно є викликами для тих держав (та й світу в цілому), які стикаються з такими доволі агресивними впливами.

Для України збройна агресія з боку Російської Федерації була розгорнута в повномасштабну гібридну інформаційну війну, що, розпочавшись задовго до воєнного втручання, триває й досі. Виклики гібридної війни, з якими зіткнулася українська держава й суспільство, в цілому спонукали (хоч і не в повній мірі) до формування адекватних інструментів протистояння гібридності. Така ситуація, своєю чергою, вимагає підвищеної уваги на рівні державного управління, оскільки державою формується національна політика та безпекові заходи національного рівня в цьому напрямі. Разом з тим, саме фактор гібридної війни виявив прорахунки в питанні переформатування та впровадження сучасної системи державного управління, яка б могла протистояти гібридним викликам на різних рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дискурс гібридної війни давно вже вийшов за межі досліджень політологів та воєнних аналітиків, набуваючи теоретичного обґрунтування в науковій площині. Сукупність міждисциплінарних підходів дозволила окреслити предметне поле дослідження, найперше, в працях зарубіжних дослідників, серед яких варто зазначити таких, як: М.Бонд, С.Вільямсон, Ф. Гоффман, М.Галеотті, Р.Джонсон, Дж.Кеннет, М.Кофман, Д.Ласіка, Т.МакКалло, М.Роянські, О.Фридман. У їхніх працях поняття гібридної війни розглядається як феномен нового типу нелінійної війни загалом та інформаційної війни зокрема, нові узагальнення подані в контексті нинішнього збройного конфлікту на Сході України.

Питання гібридної війни та інформаційної агресії висвітлювали вітчизняні дослідники: Т.Андрієвський, А.Близнюк, С.Бондаренко, І.Ветринський, М.Гетьманчук, В.Горбулін, О.Дарморіз, Д.Дубов, Н.Карпчук, О.Комарчук, Л.Компанцева, О.Курбан, В.Курило, О.Литвиненко, В.Ліпкан, Є.Магда, С.Савченко, Л.Смола, Г.Почепцов, І.Рущенко, С.Шарап. У роботах згаданих науковців значна увага приділена саме українським реаліям і інформаційному простору ведення гібридної війни. Проблематиці державного управління в умовах гібридної війни присвятили роботи М.Задорожна, Л.Мельник, Т.Черненко, М.Шевченко, О.Штельмах. Разом з тим, зазначені праці не вичерпують всієї проблематики дослідження.

Постановка завдання. Метою пропонованого наукового дослідження є вивчення трансформування процесів державного управління в умовах гібридної війни.

Виклад основного матеріалу. З початків розгортання збройного конфлікту на Сході України поняття гібридної війни було масштабно і комплексно актуалізоване як для українського суспільства, так і загалом для світової спільноти. Слід зазначити, що не лише українське суспільство не було підготовленим до гібридного протистояння, але й розвинені країни світу змушені були переглянути свої безпекові стратегії. Гібридна війна окреслила новий контекст для розгляду багатьох нагальних світових проблем.

Поняття гібридної війни отримало розповсюдження та було значно актуалізоване після терористичного акту у США у вересні 2001 р., коли значний період часу необхідно було протистояти терористичній загрозі. У подальшому, протягом 2005-2009 рр., американськими військовими та аналітиками гібридна війна стала розглядатися як ключове поняття щодо нових конфліктів, які з’явилися після завершення «холодної війни» і зникнення біполярного світу, що супроводжувалося прискоренням глобалізаційних процесів. Досвід США у війні в Афганістані (2001-2014), а також війна в Іраку (2003-2011), що розглядався як практика асиметричної війни, згодом склав

основу стратегії національної безпеки США, послугувавши концептуалізації неконвенційної війни, тип якої, на думку американських воєнних аналітиків, разом із гібридними війнами буде домінувати в майбутньому. Внаслідок активізації розвитку технологій, інформації та комунікацій характер військових конфліктів все більшою мірою переходив у площину інформаційного протистояння, що, водночас, робило можливими більш далекосяжні цілі без застосування зброї та людських ресурсів.

Гібридна війна як явище інформаційного технологізованого світу є досить складним феноменом, що за своїм змістом, функціями та досягненням можливих цілей осмислюється також в парадигмі нелінійної війни (non-linearwar), неконвенційної (unconventionalwarfare), змішаної (compoundwarfare), нестандартної (irregularwarfare), «війни без лінії фронту», партизанської війни чи «конфлікту низької інтенсивності» [11, с.75].

Окрім нинішнього масштабного українського гібридного конфлікту, найбільш типовими військовими конфліктами попереднього часу, що належали за своїм характером до «гібридних», вважаються Лівано-ізраїльська війна 2006 р., в ході якої протистояння відбувалося між воєнізованою ліванською шиїтською організацією Хезболлою та Ізраїлем. Там, окрім звичайної збройної війни, було застосовано також інформаційну війну, що, зрештою, призвело Ізраїль до стратегічної поразки. Наслідки та характер розгорнутої війни між Ізраїлем та Ліваном дозволили американському теоретику Ф.Гоффману сформувати єдину теорію гібридної війни, яка включала в себе цілий ряд різних режимів ведення війни, де поруч зі звичайними збройними можливостями застосовувалися нерегулярні тактики та формування, терористичні акти, включаючи незаконне насильство та примус і злочинний розлад. Поняття гібридної війни, на думку дослідника, краще пояснює тодішні військові конфлікти, виходячи поза межі сприйняття війни крізь існуючі бінарні сторони. Натомість поєднання звичайних і нетрадиційних способів ведення війни допомагає передбачити і прогнозувати майбутні загрози [14, p.147].

Також до гібридних війн належить Російсько-грузинська війна 2008 р., під час якої Росія провадила інформаційну пропагандистську кампанію на телебаченні та в інтернет-просторі.

Звертаючись до вже напрацьованих теоретичних дефініцій окреслення поняття гібридної війни, слід вказати на одностайність дослідників у визначенні його як нового типу війни, спрямованого на інформаційно-психологічний вплив щодо всього суспільства країни, на яку спрямовані акти агресії. З огляду на це, можемо констатувати, що поняття гібридної війни належить до явищ ідеологічного ґатунку, що передбачає заходи пропагандистського впливу (світоглядно-ідеологічні та психологічно-емоційні), які мають на меті: запровадження у суспільну свідомість ворожих ідей та

поглядів; дезорієнтацію та дезінформацію населення іншої країни; послаблення певних переконань, устоїв; різного роду залякування (свого народу образом ворога, супротивника своєю могутністю) [6].

Дослідник Є.Магда підкреслює, що успіх у веденні нової мережевої інформаційної війни досягається не через перевагу в чисельності й вогневій могутності військ, а завдяки їх перевазі в інформаційних можливостях та організаційній побудові за мережевою структурою. Таким чином, на його думку, інформаційна війна являє собою погоджені дії, які в основі своїй містять використання інформації як зброї для протистояння, а головною стратегічною мішенню стає національний інформаційний простір, з його ресурсами та інфраструктурою [10].

Таким чином, у гібридній війні головним стає інформаційний простір, у межах якого й розгортається протистояння з використанням світоглядно-ціннісних впливів, маніпуляцій для дестабілізації, втрати суспільством своєї ідентичності, хаосу, дискредитації органів державної влади, втрати країною свого іміджу на міжнародній арені тощо. У фокус впливу засобів гібридної інформаційної війни потрапляє загалом розвиток країни, демократичні цінності і свободи, когнітивно-світоглядна сфера та ін.

На сьогодні об’єктом і метою гібридних війн є не територія, а суспільство, відтак нові знаряддя війни становлять широкий спектр політичних, економічних, гуманітарних та інформаційних засобів, використовуючи які, можливість досягнення політичних та стратегічних цілей значно зростає. Інформаційна війна – форма ведення інформаційного протистояння між різними суб’єктами (державами, неурядовими, економічними та іншими структурами), яка передбачає проведення комплексу дій з нанесення шкоди інформаційній сфері конкуруючої сторони і захисту власної інформаційної безпеки [5, с.2].

Феномен інформаційної війни в гуманітарному та ціннісно-світоглядному аспектах і вимірах являє собою практично реалізовані заходи цілеспрямованого інформаційного впливу на масову свідомість з метою трансформації усталених світоглядних, морально-ціннісних, поведінкових засад у повсякденній діяльності членів суспільства; отримання певної інформації та даних з метою економічної, політичної та іншої вигоди, та в напрямку, який входить в коло інтересів ворожої сторони, яка здійснює таке втручання. Ведення інформаційної війни має досить розвинені технології, прийоми та методи, які ґрунтуються на включенні інструментів психології підсвідомого.

Так, основним методом інформаційної війни в українському інформаційному просторі є маніпуляція, направлена на масову свідомість суспільства, яка здатна впливати на зміну поглядів суспільства через стереотипи, спрощення, відверту пропаганду, дозованість інформації,

фабрикацію подій і їх фейковість тощо. Маніпуляція переважає і активно підтримується пануючими ідеологіями, оскільки дозволяє контролювати масову свідомість, програмувати оцінки та поведінку людей, викликати при потребі народне незадоволення чи схвалення, створювати ворогів та друзів, об'єднувати людей у спільноту, протиставляти одну спільноту іншій тощо [3, с.35]. Маніпуляції в цілому спрямовані на послаблення критичності суспільної свідомості та формування бажаних наративів, цінностей і соціальних настанов, вигідних для сторони-агресора.

Як відзначає С.Бондаренко, нелінійний вплив на Україну в інформаційно-комунікаційній сфері проявляється у втручанні зовнішніх систем у формування порядку денного ціннісно-смислового простору України, заповненні ним смислових ніш симулякрами, які сприяють виробленню викривлених трактувань інших країн, де Україна має власні інтереси та намагається налагодити ефективну комунікацію та презентувати себе у вигідному світлі [2, с.145].

Отже, гібридна війна, як тип соціально-політичного конфлікту міждержавного рівня, розвивається як поступова ескалація з використанням тактики «керованого хаосу», активізацією антинаціональної, антисоціальної мобілізації в різних формах [4, с.105].

За умов гібридної інформаційної війни, розгорнутої проти України, фактично всі інститути суспільства і держава в цілому вперше зіткнулися з пропагандисткою машиною, помноженою на сучасні інформаційні технології, що працювали на деструкцію і розкол в українському суспільстві. Як слушно зазначає Т.Черненко, у нинішній гібридній війні Україна має справу не просто з ворожою пропагандою, а з тим, що фахівці з інформаційної безпеки визначають як «війну смислів/сенсів» [12,с.84].

Основними сферами застосування сучасної інформаційної війни є: політична, дипломатична, військова, фінансово-економічна. Інформаційні протистояння в цих сферах за структурою виглядають як циклічний або лінійний обмін інформацію, яка може/має спричинити певну шкоду отримувачу, а автору надати певну перевагу. Саме в цьому і полягає сутність сучасної інформаційної війни [8, с.98-99]. Відтак ситуація інформаційних гібридних впливів вимагає від органів державної влади оперативного реагування та вироблення механізмів протистояння та захисту свого інформаційного простору, національних інтересів та цінностей. Разом з тим, методи гібридної війни виявили організаційно-управлінську і почасти освітню непідготовленість сектору державного управління та управлінських кадрів до специфічних загроз гібридної війни та пов'язаних з цим викликів, які загрожували національній безпеці, в цілому державі, з використанням сучасних гібридних технологій, що оберталося програшем української сторони на

інформаційному фронті. Проте з часом це спонукало до перегляду та формування нової державної інформаційної і безпекової політики з урахуванням фактору гібридної війни.

Загалом, система державного управління, як й інші сфери суспільної діяльності, лише згодом змогли напрацювати базові механізми для функціонування в умовах гібридного протистояння. До того ж, постала необхідність державного регулювання окремих питань у частині вироблення інформаційної політики, захисту національного культурного продукту, формування суспільної думки, що, своєю чергою, вимагало удосконалення принципів роботи державних управлінців з інформацією та аналітикою, експертним середовищем, громадянським суспільством та ЗМІ. Відтак актуальним питанням і на сьогодні є необхідність вдосконалення роботи з інформацією з боку держави, що зумовлює посилення когнітивного, антропологічного та аксіологічного підходів у державній інформаційній політиці; необхідним є посилення відповідальності державних службовців за власну думку та послаблення керованості суспільної думки, детальний аналіз усіх можливих стратегій державної інформаційної політики, удосконалення дипломатичної, зовнішньоекономічної діяльності та розвиток міжкультурних взаємин; модернізація кадрової політики в органах державної влади і використання повною мірою у процесах прийняття рішень потенціалу та досвіду всіх держслужбовців і громадян країни, фахівців та експертів [5, с.7].

Окрім цього, у площині протистояння та долання гібридних впливів важливим є вибудовування нової комунікативної стратегії влади і громадянського суспільства із широким залученням міжнародногодосвіду для створення дієвої системи комунікацій в цілому в країні. Доцільним у цьому аспекті є вироблення комплексної стратегії представлення України у світі через забезпечення системи взаємодії держави з іноземними медіа та інтенсифікація роботи дипломатичних представництв зі ЗМІ за кордоном. Оскільки гібридні війни загалом на сьогодні є іманентним компонентом сучасної політики держав дипломатична служба має вивчати не тільки досвід проведення таких війн проти України, а й напрацьовувати власну концепцію репутаційного розвитку, в межах якої окрему увагу приділяти не лише протидії гібридним війнам, а й формуванню засад управління державою в умовах гібридного миру, а також проведенню такого виду війн проти тих суб’єктів управління або міжнародних акторів, які активно загрожують або становлять потенційну загрозу національним інтересам України [9, с.14].

У ході гібридної війни не лише український інформаційний простір зазнає деструктивних впливів, але й об’єкти критичної інфраструктури, які піддаються кібератакам. У аспекті побудови в Україні цифрового суспільства та спрямування загальнодержавного курсу на діджиталізацію особливої ваги

набуває перехід системи державного управління на цифрові стандарти діяльності. Разом з тим, як відзначають дослідники, саме діджиталізація сучасних суспільних процесів та взаємодій є придатним середовищем для інформаційних підривних дій, оскільки цифрова глобалізація розмиває фізичні кордони між державами, фактично, порушуючи певний суверенітет держави. І якщо ще декілька десятиліть тому це розглядалося виключно як елемент загальносвітового прогресу для спрощення комунікацій між людьми, поширення знань, створення нових ринків і нового сектору економіки, то сьогодні ці технології перетворилися на зброю в гібридній боротьбі [1, с.104]. Тому формування та реалізація державної політики в питанні кібербезпеки інтернет-простору є важливим стратегічним завданням, від успішного вирішення якого багато в чому залежать не лише економічний потенціал країни, але й якість життя населення, національна безпека та міжнародне співробітництво.

У цьому аспекті дієвим механізмом протидії гібридним впливам на рівні державного управління може бути формування спеціально розробленої технології державного реагування на загрози національній безпеці. Оскільки основними об’єктами гібридних впливів є різного роду соціальні процеси, системи суспільно-політичних взаємовідносин, реалізація функцій державного управління в умовах гібридних зовнішніх впливів буде мати більшу ефективність, коли управлінський процес буде відповідним чином моделюватися, узгоджуючи та врівноважуючи цілі, засоби дій та мотивацію і результативність таких дій. На думку дослідника М. Шевченка, під технологією державного управління в умовах гібридної загрози (зокрема, національній безпеці) слід розуміти процес цілеспрямованого державно-управлінського впливу на субстрат загроз із використанням силового та несилового засобів у відповідності зі специфікою і логікою процесу його перетворення і трансформації з метою зниження рівня загроз національним інтересам. В залежності від стадії формування та реалізації загроз національній безпеці пропонується виокремлювати такі спеціальні технології державного реагування на загрози, як профілактика та протидія, де остання, своєю чергою, передбачає: попередження, припинення та локалізацію дії загроз національним інтересам [13, с.187]. Погоджуючись із запропонованим принципом розробки та моделлю технологій державного управління, зауважимо, що уваги потребує не лише вироблення лінії адекватного реагування управлінців на питання безпекової сфери. Має бути в цілому змінений підхід до всієї системи державного управління та переведення її в парадигму постійного моніторингу як зовнішнього, так і внутрішнього інформаційного середовища, виявляючи будь-який рівень загроз національним інтересам.

Той факт, що всі державні структури країни і загалом інформаційний простір продовжують зазнавати агресивних гібридних впливів має спонукати не лише до вироблення оновленої безпекової політики в межах загальнодержавної діджиталізації, але й формувати стратегії протидії з урахуванням соціально-політичного, психологічного, освітнього факторів. Оскільки гібридність демонструє так звану «війну низької інтенсивності» важливого значення в цьому контексті набуває встановлення взаємозв'язку державних установ та застосування спільної лінії дії між всіма урядовими структурними підрозділами. Адже сучасна гібридна війна дедалі більше визначається саме тим, як одна сторона прагне вплинути на впорядкованість іншої сторони, а також, як можна використовувати слабкі сторони керованості іншої сторони. Своєю чергою, ці питання залежать від ефективного управління, його злагодженості й мінімізації внутрішніх протиріч, що унеможливлювало би внесення ослаблення, розколу всередині країни.

Висновки. Початок XXI ст. ознаменувався розповсюдженням гібридних війн, що відбувалися між різними протиборними сторонами, з використанням різних форм і засобів відповідно до переслідуваної мети. Конфлікти нового типу за допомогою гібридного поєднання традиційного планування та нетрадиційної тактики залучають державних акторів та передові інформаційні технології, що включають як звичайні, так й інноваційні способи протистояння. Відтак ми можемо спостерігати конвергенцію різних факторів: як фізичних, так і психологічних, що релевантно впливають на протистояння. Гібридні війни забезпечують синергію та високий ступінь поєднання традиційних та нетрадиційних засобів на стратегічному рівні.

Гібридна війна, розгорнута проти України, стала частиною публічного дискурсу політиків, військових, ЗМІ, та складовою стратегічних оборонних документів передових країн світу. Російську тактику гібридної війни в Україні характеризує використання військових та невійськових інструментів у складі інтегрованої кампанії, розробленої з використанням дипломатичних засобів, інформаційних, електронних та кібер-операцій, а також прихованих військових дій, економічного тиску та ін. Фактично інформаційна війна та кібератаки виявили незадовільний рівень системи державного управління щодо здатності реагувати на такі інформаційні інтервенції. В той же час, в інформаційному середовищі активно розмивалися межі між війною і миром, правдою та неправдою, створюючи альтернативну реальність, постправду, пропаговану ворожою стороною. Отже, аналіз методів і цілей гібридної війни в повній мірі чітко впливає на необхідність зміни підходів і політики державних владних інституцій, які повинні мати максимальну здатність інтегруватися у відповідь на гібридні виклики. Адаптація до загроз гібридної війни вимагатиме від державних управлінців значного підвищення професійного рівня, що дасть можливість розробляти концепції оперативних відповідей у більш широкому спектрі можливостей та сприяти всебічній взаємодії між різними рівнями владних інституцій.

Список використаних джерел:

1. Андрієвський Т. Г. Цілі російсько-української гібридної війни. *Політичне життя*. 2018. № 2. С. 103–108.
2. Бондаренко С. Бренд «Україна» в умовах нелінійних суспільно-історичних процесів: інформаційно-комунікаційний аспект. *European Political and Law Discourse*. 2017. Vol. 4. Issue 4. С. 141–147.
3. Дарморіз О. В. Війна як концепт соціальної міфології. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2017. Вип. 18. С. 33–35.
4. Єнін М. Н., Мельниченко А. А., Мельник Л. І. Гібридна війна як різновид соціально-політичних конфліктів: сутність, технології, домінуючі дискурси. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2019. № 25. С.102–112.
5. Задорожна М. І. Державне управління в умовах гібридної війни: маніпуляція суспільною свідомістю. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2(18). С. 1–17.
6. Інформаційна війна. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Інформаційна_війна (дата звернення: березень 2020).
7. Карпчук Н. Медіа як невоєнний метод впливу в гібридній війні. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2018. №2 (4). С. 41–49.
8. Курбан О. В. Теорія інформаційної війни: базові основи, методологія та понятійний апарат. *Scientific Journal «Science Rise»*. 2015. №11/1(16). С. 95–100.
9. Ліпкан В. А. Сутність гібридної війни проти України. *Імперативи розвитку цивілізації:* Матеріали міжвідомчої наук.-практ. конф. «Інформаційна безпека у воєнній сфері. Сучасний стан та перспективи розвитку» (Київ, 31 березня 2015 року). № 2. 2015. К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2015. С.13–16.
10. Магда Є.М. Гібридна війна: сутність та структура феномену. URL: journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2489 (дата звернення: березень 2020).
11. Смола Л. Є. Аспекти нелінійної війни в контексті українсько-російського конфлікту на Донбасі. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. 2015. Випуск 16. С.74–78.
12. Черненко Т. В. Пріоритети державної інформаційної політики в умовах гібридної війни. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 4 (37). С. 83–92
13. Шевченко М. М. Поняття «технологія державного реагування на загрози національній безпеці»: смисловий простір соціально-філософського змісту. *Філософія науки: традиції та інновації*. 2017. № 2 (16). С.183–196.

References:

1. Andrievsky, T.G. "Tsili rosiisko-ukrainskoi hibrydnoi viiny. [The goals of the Russian-Ukrainian hybrid war]".*Politychne zhyttia*. 2 (2018): 103–108. Print.
2. Bondarenko, S. "Brend «Ukraina» v umovakh neliniinykh suspilno-istorychnykh protsesiv: informatsiino-komunikatsiinyi aspect [The brand "Ukraine"

in terms of non-linear socio-historical processes: information and communication aspect]". *European Political and Law Discourse*4 (2017): 141–147. Print.

3. Darmoriz, O.V. "Viina yak kontsept sotsialnoi mifolohii. [War as a concept of social mythology]".*Aktualni problemy filosofii ta sotsiolohi* 18 (2017): 33–35. Print.

4. Yenin, M.N., Melnichenko, A.A., Melnyk, L.I. "Hibrydna viina yak riznovyd sotsialno-politychnykh konfliktiv: sutnist, tekhnolohii, dominuiuchi dyskursy [Hybrid war as a kind of socio-political conflicts: essence, technologies, dominant discourses]". *Aktualni problemy filosofii ta sotsiolohi* 25 (2019): 102–112. Print.

5. Zadorozhna, M.I. "Derzhavne upravlinnia v umovakh hibrydnoi viiny: manipuliatsiia suspilnoiu svidomistiu [Public administration in the conditions of hybrid war: manipulation of public consciousness]". *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka* 2 (18) (2017): 1–17. Print.

6. Informatsiina viina [The information war]. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Information_war. (accessed March 2020).

7. Karpchuk, N. "Media yak nevoiennyi metod vplyvu v hibrydnii viini [Media as a non-military method of influence in a hybrid war]". *Mizhnarodni vidnosyny, suspilni komunikatsii ta rehionalni studii* 2(4) (2018): 41–49. Print.

8. Kurban, O.V. "Teoriia informatsiinoi viiny: bazovi osnovy, metodolohiia ta poniatiinyi aparat. [Information War Theory: Basic Foundations, Methodology and Conceptual Apparatus]". *Scientific Journal Science Rise*11 / 1 (16) (2015): 95–100. Print.

9. Lipkan, V.A. "Sutnist hibrydnoi viiny proty Ukrainy [The essence of hybrid war against Ukraine]. *Imperatyvy rozvytku tsyvilizatsii*: Materialy mizhvidomchoi nauk.-prakt. konf. «Informatsiina bezpeka u voiennii sferi. Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku» (Kyiv, 31 bereznia 2015 roku). K.: FOP OS Lipkan (2015): 13–16. Print.

10. Magda, E.M. "Hibrydna viina: sutnist ta struktura fenomenu [Hybrid war: the essence and structure of the phenomenon]" URL: journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2489 (accessed March 2020).

11. Smola, L.E. "Aspekty neliniinoi viiny v konteksti ukrainsko-rosiiskoho konfliktu na Donbasi [Aspects of nonlinear war in the context of the Ukrainian-Russian conflict in the Donbass]". *Naukovyi chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova* 16 (2015): 74–78. Print.

12. Chernenko, T.V. "Priorytety derzhavnoi informatsiinoi polityky v umovakh hibrydnoi viiny [Priorities of the state information policy in the conditions of hybrid war]". *Stratehichni priorytety* 4 (37) (2015): 83–92. Print.

13. Shevchenko, M.M. "Poniattia «tekhnolohiia derzhavnoho reahuvannia na zahrozy natsionalnii bezpetsi»: smyslovyi prostir sotsialno-filosofskoho zmistu. [The concept of "technology of state response to threats to national security": a meaningful space of socio-philosophical content]". *Filosofiia nauky: tradytsii ta innovatsii* 2 (16)(2017): 183–196. Print.

УДК 330.342:338.984
DOI: 10.5281/zenodo.3839709

Терещенко Д. А., кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування Харківського національного університету будівництва та архітектури, м. Харків

Tereshchenko D. A., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of management and public administration Department, Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture, Kharkiv

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

ORGANIZATIONAL AND ECONOMICAL MECHANISM OF GOVERNMENT REGULATION OF HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT

Висвітлено особливості функціонування організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку людського капіталу в Україні. Розглянуто наукові підходи та запропоновано власний до трактування сутності аналізованого поняття. Визначено та охарактеризовано основні складові вказаного механізму, представлено схему його дії. Обґрунтовано пріоритетні напрями удосконалення механізму державного регулювання формування і розвитку людського капіталу. Наголошено, що в умовах інноваційного шляху соціо-еколого-економічного розвитку суспільства і переходу до сталого розвитку методологічною основою є системний підхід, який дозволяє об`єднати різнорідні структурні елементи організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку людського капіталу, забезпечити узгодження діяльності всіх соціально-економічних інститутів, діяльність яких спрямована на формування і розвиток людського капіталу.

Ключові слова: *людський капітал, державне регулювання, організаційно-економічний механізм, інвестиції.*

Постановка проблеми. Державне регулювання формування і розвитку людського капіталу належить до пріоритетних завдань державної соціально-економічної політики України, є одним із ключових питань становлення нової моделі інноваційної економіки, суттєвою складовою частиною забезпечення економічної безпеки та стабільності держави.

Поряд з цим, ускладнення структури та механізму соціально-економічних відносин аргументують необхідність поглибленого вивчення проблеми механізмів державного регулювання формування і розвитку людського капіталу в Україні. Еволюція наукової думки породжує поступовий перехід від дослідження суто економічної сутності людського капіталу до вивчення управлінських аспектів можливості державного впливу на процеси формування, накопичення, використання та розвитку людського капіталу. І в цьому сенсі неможливо применшити роль організаційно-економічного механізму державного регулювання та використання його можливостей, що має забезпечити процес розвитку людського капіталу шляхом адаптації відповідних форм, методів, інструментів та ресурсів державного регулювання до сучасних вимог суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика механізмів державного управління знайшла своє відображення у дослідженнях багатьох вітчизняних науковців: Домбровської С., Кирилова Ю., Майстра С. та ін. Особливості організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку людського капіталу відображено у працях Василик О., Грішнової О., Носик О., Полозової Т., Самородченко Г., Овсюченко Ю. та ін. Однак, враховуючи актуальність та нагальність зазначеної проблематики, існує потреба дослідження особливостей організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку людського капіталу в Україні та можливостей щодо його удосконалення.

Мета статті. Метою статті є дослідження особливостей організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку людського капіталу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Виробничі процеси, ефективні операції та обслуговування складних виробів потребують кваліфікованих спеціалістів. Тому розвинені країни, що мають відносно високий людський капітал, використовують свій фізичний капітал та працюють більш ефективно, ніж менш розвинені країни [1; 2].

В процеси формування людського капіталу вкладаються значні кошти. Наприклад, протягом лише 2013 р. на науково-дослідні та дослідницькі роботи було витрачено близько 1,62 трлн дол. США. На США припадає 29% світових витрат на НДДКР, загалом 465 млрд. дол. США (2,8% ВВП) [3]. Розвиток людського капіталу тісно пов'язаний з витратами на соціальне забезпечення. «Помірне соціальне забезпечення сприяє покращенню добробуту людей та економічному зростанню. Особливо, якщо рівень людського капіталу низький, соціальне забезпечення відіграє важливу роль у просуванні продуктивності [4]». Статистичні дані підтверджують, що людський капітал є основним фактором добробуту (55%). У світовому масштабі внесок людського капіталу в

зростання добробуту показує чітко виражену позитивну динаміку за останні 20 років, що ще раз підтверджує його значення як основного фактору сучасного соціально-економічного розвитку. Зниження витрат на людський капітал породжує серйозні ризики для економіки в довгостроковому періоді. Носії людського капіталу низької якості зроблять відповідний внесок у ВВП [5].

Відтворення індивідуального людського капіталу передбачає процеси формування, накопичення та реалізації (табл. 1).

Таблиця 1

Відтворення індивідуального людського капіталу як єдність життєвих циклів людини та інвестицій у її розвиток [6]

<table>
<tr><th>Стадії життєвого циклу індивідуального людського капіталу</th><th>Стадії життєвого циклу людини як носія людського капіталу [7, с. 101]</th><th>Стадії обороту інвестицій у формування людського капіталу</th><th>Стадії обороту інвестицій у накопичення та реалізацію людського капіталу</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Формування</td><td>Зародження</td><td rowspan="5">Вкладення</td><td rowspan="5">–</td></tr>
<tr><td>Елементарний розвиток</td></tr>
<tr><td>Базовий розвиток</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Професіоналізація знань</td></tr>
<tr><td>Накопичення</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Реалізація: у продуктивній діяльності та доходах від неї; у пасивному доході</td><td rowspan="2">Практична діяльність</td><td>Повернення – віддача</td><td>Вкладення – повернення – віддача</td></tr>
<tr><td>Старіння</td><td>Віддача</td><td>Віддача</td></tr>
</table>

Урядом України запропонована стратегія залучення інвестицій як в основні засоби та технології, так і в людський капітал, щоб до 2024 р. держава змогла увійти до топової групи індексу людського капіталу, а середня тривалість життя виросла до 75 років [8]. Безперечно встановлені завдання потребують реалізації на рівні держави, що вимагає відповідного забезпечення дієвості механізмів державного регулювання сферою формування і розвитку людського капіталу. Організаційно-правове забезпечення спирається на удосконалення законодавства, яке регламентує всебічний розвиток сфер, що

впливають на формування людського капіталу (закони, постанови, стратегічні документи, програми). В той же час, реалізація правових норм та впровадження стратегій у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, духовного та фізичного розвитку передбачає застосування організаційно-економічного механізму державного регулювання з метою забезпечення необхідними ресурсами.

Питання, пов'язані з теоретико-методологічними аспектами функціонування організаційно-економічного механізму державного регулювання широко досліджуються в науковій літературі. Організаційно-економічний механізм розглядається як система, в якій є елементи організаційної та економічної дії на процеси управління, де здійснюється цілеспрямоване перетворення впливу управлінських елементів на об'єкт управління. Зазначена система містить підсистеми, пов'язані з управлінням, регулюванням, стимулюванням, координацією, мотивацією [9].

Організаційно-економічний механізм має забезпечувати функціонування та дію наявних елементів організаційно-економічної системи та організацію взаємодії між вказаними елементами з метою досягти встановлених цілей [10]. В якості методів здійснення організаційно-економічного механізму слугує ціноутворення, оподаткування, фінансування, кредитування, страхування [11]. Основними інструментами непрямого регулювання є інструменти різних напрямків економічної політики держави (грошово-кредитної, фіскальної, податкової, бюджетної, інвестиційної, інноваційної та амортизаційної їх складових). З економічних важелів регуляторного впливу найбільшого поширення набули заходи фінансової політики; важелі грошово-кредитної політики; прогнозування, планування і програмування економіки [12]. Фінансування реалізується з бюджетів різних рівнів, фондів, на основі коштів суб'єктів господарської діяльності (рис. 1).

Як основні елементи організаційно-економічного механізму можливо вирізнити елементи демографічно-просторового, законодавчо-нормативного, бюджетно-фінансового, соціально-економічного, організаційно-інформаційного характеру. Сутність організаційно-економічного механізму формування та ефективного використання людського капіталу дозволяє в подальшому розробляти та обґрунтовувати критерії та методи оцінки його функціонування, та можливості використання на практиці, що підвищить конкурентоспроможність підприємств та суспільства в цілому [13].

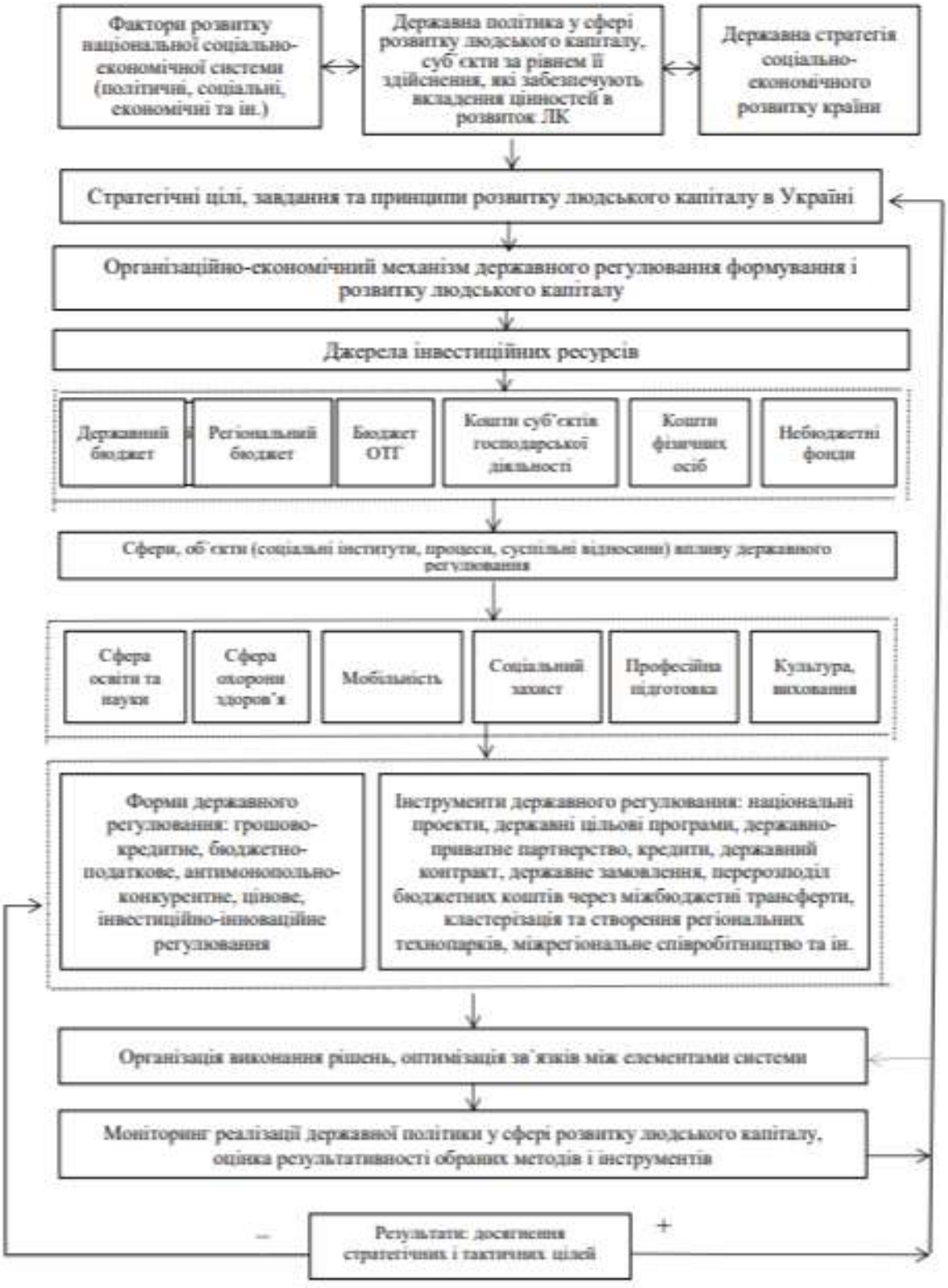

Рис. 1. Організаційно-економічний механізм державного регулювання розвитку людського капіталу (ЛК)

Організаційно-економічний механізм є одним із елементів системи державного регулювання розвитку людського капіталу, спрямований на організацію та забезпечення формування, накопичення та використання людського капіталу. Зазначені завдання передбачають створення та реалізацію державою умов для стимулювання економічним інструментарієм сфери освіти, навчання, медичного обслуговування, мобільності, мотивації, захисту навколишнього середовища, культури, інших напрямів і державної політики, відповідно до сфер, які впливають на людський капітал і на зростання.

Інвестиційні ресурси, що складаються з коштів державного та місцевих бюджетів, різноманітних фондів, коштів суб'єктів господарювання, грантових надходжень, формують основні напрями вкладень у розвиток людського капіталу. Окремими економічними інструментами у державному регулюванні сфери людського капіталу є відповідні напрями економічної політики держави (грошово-кредитна, фіскальна, податкова, бюджетна, інноваційна). Шляхами вирішення проблематики розвитку людського капіталу можливо визначити стратегічні програми розвитку людського капіталу; посилення мотиваційних чинників, збільшення витрат на розвиток людського капіталу; посилення можливості до інноваційної діяльності підприємств на основі фінансових та податкових преференцій, створення технологічних та наукових кластерів, антикризових стратегій; участь у високотехнологічних процесах виробництва; збільшення підготовки фахівців у сфері ІКТ.

Одним із головних інструментів організаційно-економічного механізму державного регулювання є залучення інвестиційних ресурсів. Інвестування в людський капітал схоже на інвестування у фізичний капітал, коли від інвестицій у людський фактор виробництва очікують економічну віддачу. Оскільки людський капітал включає сферу освіти, навчання, медичного обслуговування та інших доповнень до знань та здоров'я, будь-яка політика, що стосується цих сфер, впливає на людський капітал і на зростання [14].

Інвестиції в людський капітал є будь-яка дія щодо підвищення кваліфікації та здібностей, а, отже, продуктивності праці робітників. Витрати, щодо сприяння підвищення продуктивності, можливо визначити як інвестиції, враховуючи можливості багаторазового компенсування витрат потоком доходів у майбутньому [15, с. 171; 16]. Інвестиції в людський капітал виступають важливим чинником економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності в розвинених країнах. Накопичення та збереження людського капіталу, проведення в життя стратегій, які спонукають людей до удосконалення власних навичок та вмінь протягом життя за допомогою постійного навчання та професійної підготовки – головні умови досягнення стійкого розвитку економіки. Саме тому для економічного підйому в країні

поряд з інвестиціями у фізичний капітал необхідні великомасштабні інвестиції в освіту, здоров'я, культуру та інші компоненти людського капіталу [17].

Рішення щодо інвестицій в людський капітал мають міжчасовий характер, тобто сьогоднішні інвестиції передбачають отримання окупності у майбутньому. Зазначені рішення передбачають досить складні очікування щодо майбутнього та можуть спричинити неефективність через проблеми затримки у разі виникнення перешкод чи ринкових невдач [14]. Притаманна динаміка інвестиційних рішень щодо людського капіталу також породжує взаємодію між різними видами людського капіталу. Динамічна взаємодоповнюваність означає, що дана інвестиція в людський капітал сьогодні впливає не тільки на майбутні виплати, але й на подальше накопичення людського капіталу [18; 19].

Інвестування в людський капітал є перспективною стратегією для досягнення стабільного позитивного зростання. Але масштаби наслідків залишаються залежними від країни та змінюються, враховуючи кількість інтересів, політики, що розглядається, та компонентів людського капіталу [14]. Структура вкладень у людський капітал передбачає витрати: у сфері освіти (вартість загальної та спеціальної освіти, формальна та неформальна освіта, витрати на навчання за місцем роботи); у сфері охорони здоров'я (фізичне та психічне здоров'я людини); пошук інформації, пов'язаний з міграційними процесами, мобільністю; посилення мотивації; розвиток НДДКР, інформатизації, інтелектуальних новацій; забезпечення екологічних заходів і здорового способу життя; розвиток культури і дозвілля [20, с. 27].

Державні видатки на охорону здоров'я, духовний і фізичний розвиток, а також освіту за період 2014 – 2019 рр. представлено в табл. 2.

Таблиця 2

Державне фінансування розвитку людського капіталу за період 2014-2019 рр., млн. грн. [21]

Показники	Роки					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Видатки з Державного бюджету України, всього	523125,7	679871,4	835832,0	1056973,1	1250189,5	1457529,4
у %	100	100	100	100	100	100
в тому числі:						
- охорона здоров'я	57150,1	71001,1	75503,4	102392,4	115852,0	132307,6
у % до видатків	10,92	10,44	9,03	9,69	9,27	9,08

Державного бюджету						
- духовний та фізичний розвиток	13857,7	16228,3	16897,8	24342,3	28993,1	33622,5
у % до видатків Державного бюджету	2,65	2,39	2,02	2,30	2,32	2,31
- освіта	100109,5	114193,5	129437,7	177915,8	210032,3	255138,8
у % до видатків Державного бюджету	19,14	16,80	15,49	16,83	16,80	17,5

Аналіз стану зазначених видатків продемонстрував позитивну динаміку обсягів у гривневому вимірі, проте за умов, що склалися в національній економіці останніми роками (тривале зростання загального рівня цін на товари й послуги при одночасному скороченні обсягів виробництва тощо), таке зростання не підкріплено реальним обсягом державного інвестування розвитку людського капіталу. Тому в процесі залучення інвестицій у людський капітал держава повинна впроваджувати дієві заходи щодо ефективного розвитку людського капіталу, а саме: фінансування державою пріоритетних стратегічних напрямів людського розвитку; започатковувати сучасні програми розвитку людського капіталу; стимулювати збільшення витрат суб'єктів підприємницької діяльності у розвиток людського капіталу працівників; проводити залучення інвестиційних ресурсів для інноваційного розвитку системи освіти та науки, охорони здоров'я; провести зміни у системі оплати праці та мотивації працівників; оптимізувати структуру професійно-освітньої підготовки трудових ресурсів на основі потреб економіки; створити актуальні програми формування безперервної системи освіти та постійного підвищення кваліфікації людського капіталу [22].

З метою досягнення максимальної ефективності використання людського капіталу пропонуються різні підходи, в т. ч. застосовувати стратегію розвитку людського капіталу залежно від стадії економічного циклу (рис. 2), що передбачає залучення інвестицій. Як результат, досягається загальна мета: зниження рівня ділового циклу розвитку економіки та запобігання або мінімізація негативних наслідків кризи шляхом підвищення інноваційного потенціалу та інноваційної діяльності підприємств шляхом розвитку людського капіталу.

Важливо підкреслити, що на відміну від матеріального та інших видів капіталу, людський капітал має ірраціональну складову, тому успішне управління людським капіталом вимагає індивідуального підходу та врахування великого різноманіття психологічних факторів [23].

Зростаюча потреба в інженерах у галузі ІКТ та швидка міграція професіоналів галузі також підкреслює необхідність інвестицій у людський капітал та розширення цифрового капіталу. Україна могла б здійснити реформи освіти та запровадити програми навчання в закладах освіти для покращення пропозиції кваліфікованих та технологічних працівників ІКТ. ІКТ-послуги та програмне забезпечення в останній період зростає завдяки наявному людському капіталу та низьким бар'єрам для виходу на світові ринки. Досвід, що пов'язує ІКТ з сегментами доданої вартості в зазначених галузях дозволить охопити частину зростаючого світового ринку для участі у процесах виробництва, пов'язаного з Industry 4.0 [24].

Рис. 2. Антикризова стратегія розвитку людського капіталу залежно від стадії економічного циклу [23]

Узагальнюючи думки науковців [9; 10; 13; 25; 26], можна стверджувати, що організаційно-економічний механізм державного регулювання формування і розвитку людського капіталу являє собою систему організаційно-економічних засобів (цілей, принципів, завдань, методів, інструментів, форм, важелів і

стимулів) цілеспрямованого управлінського впливу суб`єкта регулювання на соціальні інститути та соціально-економічні процеси формування і розвитку людського капіталу, за допомогою яких виконуються взаємопов`язані функції для досягнення поставленої мети і розв`язання суперечностей. Представлене трактування враховує елементну, цільову, функціональну, процесну складові. Відповідно, визначене трактування дозволяє чітко розуміти структуру організаційно-економічного механізму державного регулювання формування і розвитку людського капіталу, функціонування якого забезпечить стійке економічне зростання в країні.

Суб'єктну підсистему державного регулювання формування і розвитку людського капіталу утворює сукупність органів регулювання та організацій. Вони є дуже різноманітні, проте всіх їх можна систематизувати за рівнем регулювання. За названою ознакою можна виділити три рівні суб'єктів. Перший (вищий) рівень – це органи державного управління, які забезпечують державне регулювання формування і розвитку людського капіталу; другий (середній) рівень – органи місцевого самоврядування; третій (низовий) рівень – громадські організації, спеціалізовані у різних сферах (освіти, культури, міграції, праці та зайнятості, охорони здоров`я, екологічної безпеки, соціального захисту та соціального забезпечення тощо) організації, установи. Об'єктами державного регулювання формування і розвитку людського капіталу є: господарюючі суб'єкти, населення, соціальні групи, інституції, соціально-економічні процеси (суперечності ринків освітніх послуг і праці, попит і пропозиція робочої сили, безробіття; забезпечення відповідних умов життєдіяльності населення та ін.); галузі економіки і соціальної сфери; суспільні відносини (наприклад, між працівником і роботодавцем).

Отже, організаційно-економічний механізм державного регулювання формування і розвитку людського капіталу є вкрай важливий, оскільки від ефективності його реалізації залежить рівень і якість життя населення. Важливо наголосити, що в умовах інноваційного шляху соціо-еколого-економічного розвитку суспільства і переходу до сталого розвитку методологічною основою є системний підхід, який дозволяє об`єднати різнорідні структурні елементи організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку людського капіталу, забезпечити узгодження діяльності всіх соціально-економічних інститутів, діяльність яких спрямована на формування і розвиток людського капіталу.

Враховуючи вищевикладене, можна виокремити такі пріоритетні напрями удосконалення організаційно-економічного механізму державного регулювання формування і розвитку людського капіталу в Україні:

- інституційні: оптимізація системи органів державного управління; посилення повноважень органів влади з регулювання, адміністрування і

контролю господарської діяльності суб`єктів, які здійснюють вплив на соціально-економічні процеси формування і розвитку людського капіталу; унормування порядку і послідовності запровадження системи електронного урядування; удосконалення системи інституційного забезпечення розвитку державно-приватного партнерства; розширення та модернізація територіальної інфраструктури; інституалізація соціальної відповідальності та підтримки критичних сфер життєзабезпечення;

- організаційні: стратегічна орієнтація на розширення можливостей для продуктивної зайнятості; створення ефективної системи поєднання досягнень науки, технології, виробництва і ринку в контексті інноваційної політики; створення умов для розвитку регіональних ринків праці, збереження професійних навичок населення; створення технологічних та наукових кластерів; активізація управлінських функцій органів влади з підготовки та пошуку джерел інвестування формування та розвитку людського капіталу; планування та розвиток інфраструктури інноваційної, освітньої та науково-дослідної діяльності з метою інтелектуалізації економіки;

- економічні: формування недержавних фондів фінансування установ охорони здоров`я; розширення фінансової автономії закладів освіти; формування фондів пільгового кредитування та фінансування пріоритетних для економіки інвестиційних проектів; розробка системи преференцій для організацій, які створюють нові робочі місця; формування та розвиток міжрегіональних, міжсекторних і міжгалузевих локальних інтегрованих виробничих систем; підвищення ефективності використання науково-технологічного та інтелектуально-кадрового потенціалу шляхом розвитку венчурного бізнесу, формування дієвої системи державної підтримки малого та середнього бізнесу, стимулювання інноваційної діяльності підприємств на основі фінансових та податкових преференцій; інвестування коштів у розвиток базових і пріоритетних для формування і розвитку людського капіталу видів діяльності.

Висновки. Таким чином, за результатами дослідження організаційно-економічний механізм державного регулювання розвитку людського капіталу можна визначити як поєднання елементів організаційного та економічного впливу в процесі регулювання з метою забезпечення реалізації цільових пріоритетів об’єктом регулювальної діяльності за рахунок методів, важелів, інструментів, способів на основі розробленої державної політики та здійснення функцій планування, організації, мотивації, координації та контролю. Серед сфер державного регулювання, що мають вплив на розвиток людського капіталу є інвестування у сфери освіти, науки, охорони здоров’я та ін. Особливістю інвестицій у формування людського капіталу є підвищення якості життя та економічне зростання. Удосконалення механізмів державного

регулювання формування людського капіталу є одним із дієвих шляхів для підвищення рівня розвитку основних складових, що формують загальний показник людського капіталу в Україні, таким чином посилюючи соціально-економічний розвиток держави.

Організаційно-економічний механізм державного регулювання формування і розвитку людського капіталу як складна соціально-економічна цілісність не може ефективно функціонувати, з одного боку, без єдиного центру, що виконує функції цілепокладання, координації та оптимізації структури для всієї системи (держави), а з іншого без самоврядування на місцях, наділеного достатніми повноваженнями і матеріальними можливостями для оперативного маневру і гнучкого регулювання розвитку людського капіталу з урахуванням місцевих особливостей і локальних змін економічної і соціальної обстановки. Призначення політики державного регулювання формування і розвитку людського капіталу - чітко розмежувати, і в той же час поєднувати на засадах системного підходу економічні, організаційні та соціальні функції обох підсистем, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Acemoglu D., Fabrizio Z. Productivity Differences. *The Quarterly Journal of Economics*. 2001. № 116 (2). P. 563–606.

2. Caselli F., Wilbur J. C. The World Technology Frontier. *American Economic Review*. 2006. № 96 (3). P. 499–522.

3. Bar-El R., Pecht E., Tishler A. Human Capital and National Security. *Defence and Peace Economics*. 2018. P. 1–21.

4. Zhang M., Zou X., Sha L. Social security and sustainable economic growth: Based on the perspective of human capital. *Sustainability*. 2019. №. 11(3). P. 662.

5. Судова Т. Л. Государственные инвестиции в человеческий капитал. *Петербургский экономический журнал.* 2017. №. 1. С. 39–49.

6. Носик О. М. Інвестиції у людський капітал: головні особливості та чинники вибору. *Економічна теорія та право*. 2015. № 1(20). С. 120–129.

7. Курчидис К. В. Оценка чистой стоимости человеческого капитала. *Ярослав. пед. вестн*. 2011. № 2(1). С. 100–104.

8. ВВП +40% та 50 млрд дол США ПІІ до 2024 року: презентована стратегія економічного зростання. URL : http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=09969508-2d02-483d-a63a-5c9aa7675e38&title=Vvp-40-Ta50-MlrdDolSshaPiiDo2024-Roku-PrezentovanaStrategiiaEkonomichnogoZrostannia.

9. Грішнова О. А., Василик О. В. Організаційно-економічний механізм

управління інтелектуалізацією трудової діяльності. *Вісник Прикарпатського університету.* Економіка. 2008. Вип. 6. С. 22–27.

10. Полозова Т. В., Овсюченко Ю. В. Сутність організаційно-економічного механізму функціонування підприємств промисловості. *Вісник МСУ*, економічні науки. 2005. Том VIII. №1-2. С. 63–65.

11. Кирилов Ю. Є. Удосконалення організаційно-економічного механізму розвитку інноваційної діяльності в аграрному секторі національної економіки. *ScienceRise*. 2015. №. 3 (3). С. 82–88.

12. Матвієнко Р. В. Сучасна модель державного регулювання аграрного виробництва України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2017. №. 7. URL : http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1096.

13. Самородченко Г. В. Організаційно-економічний механізм формування та ефективного використання людського капіталу. *Бізнес Інформ.* 2013. №. 1. С. 192–195.

14. Flabbi L., Gatti R. A primer on human capital. The World Bank, 2018. 35 p.

15. Макконел К. Р., Брю С. Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика: В 2 т. М. : Республика, 1992. Т. 2. 400 с.

16. Саратикянц Э. С., Закервашевич Н. В. Инвестиции в человеческий капитал: их источники и эффективность. *Экономика промышленности*. 2010. №. 3 (51). С. 210–216.

17. Гомонов А. В. Инвестиции в развитие человеческого капитала. *Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета*. Экономические науки. 2010. №. 6 (112). С. 186–190.

18. 10. Cunha F., Heckman J. J., Schennach S. M. Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. *Econometrica.* 2010. № 78(3). P. 883–931.

19. Manuelli R. E., Seshadri A. Human capital and the wealth of nations. *American economic review*. 2014. № 104(9). P. 2736–2762.

20. Ларіна Я., Брацлавська О. Розвиток людського капіталу в умовах глобалізації: [монографія]. К. : ВЦ «Академія», 2012. 248 с.

21. Звітність. URL : https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu.

22. Ковальчук В., Шахно А. Інвестування в людський капітал як фактор інноваційного розвитку економіки України. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2016. Вип. 2 (15). С. 33–40.

23. Sultanova A. V., Chechina O. S. Human capital as a key factor of economic growth in crisis. *European Research Studies*. 2016. Volume XIX, Issue 2. P. 71–78.

24. Radosevic S., Bruno R. L., Hayter C. S., Aridi A. Path for Ukraine's Economic Growth : Technology Upgrading (English). 2019. Washington, D. C. : World Bank Group. URL : http://documents.worldbank.org/curated/en/880431575641119051/Path-for-Ukraines-Economic-Growth-Technology-Upgrading.

25. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін: монографія. Харків: Оберіг, 2010. 176 с.

26. Майстро С. В. Напрями вдосконалення механізму державного управління фінансово-економічною безпекою України в сучасних умовах. *Актуальні проблеми державного управління : наук. фах. вид*. 2015. № 1. С. 95 – 101.

References

1. Acemoglu, D. and Fabrizio, Z. (2001). Productivity Differences. *The Quarterly Journal of Economics.* Vol. 116 (2). PP. 563–606. [in English].

2. Caselli, F. and Wilbur, J. C. (2006). The World Technology Frontier. *American Economic Review*. Vol. 96 (3). PP. 499–522. [in English].

3. Bar-El, R. Pecht, E. and Tishler A. (2018). Human Capital and National Security. *Defence and Peace Economics*. PP. 1–21. [in English].

4. Zhang, M. Zou, X. and Sha, L. (2019). Social security and sustainable economic growth: Based on the perspective of human capital. *Sustainability.* Vol. 11(3). PP. 662. [in English].

5. Nosyk, O. M. (2015). Investytsii u liudskyi kapital: holovni osoblyvosti ta chynnyky vyboru [Investing in human capital: key features and factors of choice]. *Ekonomichna teoriia ta pravo*. Vol. 1(20). PP. 120–129. [in Ukrainian].

6. Kurchidis, K. V. (2011). Otsenka chistoy stoimosti chelovecheskogo kapitala [Valuation of the net worth of human capital]. *Yaroslav. ped. vestn*. Vol. 2(1). PP. 100–104. [in Russian].

7. Sudova, T. L. (2017). Gosudarstvennyie investitsii v chelovecheskiy kapital [Public investment in human capital]. *Peterburgskiy ekonomicheskiy zhurnal*. Vol. 1. PP. 39–49. [in Russian].

8. VVP +40% ta 50 mlrd dol SShA PII do 2024 roku: prezentovana stratehiia ekonomichnoho zrostannia [+ 40% of GDP and $ 50 billion in FDI by 2024: economic growth strategy presented]. URL : http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=09969508-2d02-483d-a63a-5c9aa7675e38&title=Vvp-40-Ta50-MlrdDolSshaPiiDo2024-Roku-PrezentovanaStrategiiaEkonomichnogoZrostannia. [in Ukrainian].

9. Hrishnova, O. A. and Vasylyk, O. V. (2008). Orhanizatsiino-ekonomichnyi mekhanizm upravlinnia intelektualizatsiieiu trudovoi diialnosti [Organizational and

economic mechanism of labor intellectualization management]. Visnyk Prykarpatskoho universytetu. Ekonomika. Vol. 6. PP. 22–27. [in Ukrainian].

10. Polozova, T. V. and Ovsiuchenko, Yu. V. (2005). Sutnist orhanizatsiino-ekonomichnoho mekhanizmu funktsionuvannia pidpryiemstv promyslovosti [The essence of organizational and economic mechanism of functioning of industrial enterprises]. *Visnyk MSU, ekonomichni nauky*. Is. VIII. Vol. 1-2. PP. 63–65. [in Ukrainian].

11. Kyrylov, Yu. Ye. (2015). Udoskonalennia orhanizatsiino-ekonomichnoho mekhanizmu rozvytku innovatsiinoi diialnosti v ahrarnomu sektori natsionalnoi ekonomiky [Improvement of organizational and economic mechanism of development of innovative activity in agricultural sector of national economy]. *ScienceRise.* Vol. 3 (3). PP. 82–88. [in Ukrainian].

12. Matviienko, R. V. (2017). Suchasna model derzhavnoho rehuliuvannia ahrarnoho vyrobnytstva Ukrainy [Modern model of state regulation of agrarian production of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. Vol. 7. URL : http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1096. [in Ukrainian].

13. Samorodchenko, H. V. (2013). Orhanizatsiino-ekonomichnyi mekhanizm formuvannia ta efektyvnoho vykorystannia liudskoho kapitalu [Organizational and economic mechanism of formation and efficient use of human capital]. *Biznes Inform*. Vol. 1. PP. 192–195. [in Ukrainian].

14. Flabbi, L. and Gatti, R. (2018). A primer on human capital. The World Bank, 35 p. [in English].

15. Makkonel, K. R. and Bryu, S. L. (1992). Ekonomiks: Printsipyi, problemyi i politika [Economics: Principles, problems and policy]: V 2 t. M. : Respublika. Is. 2. 400 p. [in Russian].

16. Saratikyants, E. S. and Zakervashevich, N. V. (2010). Investitsii v chelovecheskiy kapital: ih istochniki i effektivnost [Investments in human capital: their sources and effectiveness]. *Ekonomika promyishlennosti*. Vol. 3 (51). PP. 210–216. [in Russian].

17. Gomonov, A. V. (2010). Investitsii v razvitie chelovecheskogo kapitala [Investments in human capital development]. *Nauchno-tehnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politehnicheskogo universiteta. Ekonomicheskie nauki.* Vol. 6 (112). PP. 186–190. [in Russian].

18. Cunha, F. Heckman, J. J. and Schennach, S. M. (2010). Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. *Econometrica.* Vol. 78(3). PP. 883–931. [in English].

19. Manuelli, R. E. and Seshadri, A. (2014). Human capital and the wealth of nations. *American economic review*. Vol. 104(9). PP. 2736–2762. [in English].

20. Larina, Ya and Bratslavska, O. (2012). Rozvytok liudskoho kapitalu v umovakh hlobalizatsii: monohrafiia [Human capital development in the context of globalization: a monograph]. K. : VTs «Akademiia». 248 p. [in Ukrainian].

21. Zvitnist [Reporting]. URL : https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu. [in Ukrainian].

22. Kovalchuk, V. and Shakhno, A. (2016). Investuvannia v liudskyi kapital yak faktor innovatsiinoho rozvytku ekonomiky Ukrainy [Investing in human capital as a factor of innovative development of the Ukrainian economy]. *Sotsialno-ekonomichni problemy i derzhava.* Vol. 2 (15). PP. 33–40. [in Ukrainian].

23. Sultanova, A. V. and Chechina, O. S. (2016). Human capital as a key factor of economic growth in crisis. *European Research Studies*. Vol. XIX, Is. 2. PP. 71–78. [in English].

24. Radosevic, S. Bruno, R.L. Hayter, C.S. and Aridi, A. (2019). Path for Ukraine's Economic Growth : Technology Upgrading (English). Washington, D.C.: World Bank Group. URL : http://documents.worldbank.org/curated/en/880431575641119051/Path-for-Ukraines-Economic-Growth-Technology-Upgrading. [in English].

25. Dombrovska, S.M. (2010). Derzhavne upravlinnia vyshchoiu osvitoiu v umovakh transformatsiinykh zmin [State administration of higher education in conditions of transformational change], Oberih, Kharkiv. PP. 176. [in Ukrainian].

26. Maistro, S. V. (2015). Napriamy vdoskonalennia mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia finansovo-ekonomichnoiu bezpekoiu Ukrainy v suchasnykh umovakh. S. V. Maistro. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia : nauk. fakh. vyd.* № 1. PP. 95–101. [in Ukrainian].

УДК: 351.82
DOI: 10.5281/zenodo.3839711

Ахмедова О. О., к.н.держ.упр., доцент, науковий співробітник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту навчально-науково-виробничого центру НУЦЗУ, м. Харків

Стрижак О.О., к.е.н., доц. каф туризму, ХНЕУ ім. С. Кузнеця, м. Харків

Akhmedova O., Ph.D in Public Administration, Research Officer of Training Research and Production Center, National University of Defence Protection of Ukraine, Kharkiv

Stryzhak O., Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of Tourism, S. Kuznets Kharkiv National University of Economics, Kharkiv

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ МОРСЬКОГО ТА ПРИБЕРЕЖНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

PUBLIC REGULATION OF THE MARINE AND COASTAL TOURISM DEVELOPMENT IN UKRAINE

Проаналізовано стан морського та прибережного туризму та виявлено фактори, що сприяють і стримують його розвиток. Виділено основні проблеми державного регулювання розвитком туризму в прибережних зонах. Запропоновано напрями їх розв'язання на основі бізнес-моделі організації управління розвитком морського та прибережного туризму.

Ключові слова: державне регулювання, морський туризм, прибережний туризм, стимулятори та дестимулятори розвитку туризму.

The state of the marine and coastal tourism has been analysed, the factors that stimulate and restrain its development have been identified. The main problems of public regulation of tourism development in coastal zones have been highlighted. The directions of their solution on the basis of the business model of the marine and coastal tourism development have been offered.

Keywords: public regulation, marine tourism, coastal tourism, stimulators and restraints of the tourism development.

Постановка проблеми. Туризм як сфера нематеріального виробництва демонструє стабільне зростання в глобальній економіці. За даними Всесвітньої туристичної організації у 2018 р. кількість міжнародних туристських прибуттів у світі досягла 1,4 мільярда, за два роки до того, як це було прогнозувалось. Цей рік також відзначив сьомий рік поспіль, коли зростання експорту туризму (+ 4%) перевищило зростання товарного експорту (+ 3%) [14]. Впроваджуючи ефективні заходи регулювання розвитку туризму, країни не тільки отримають додаткові кошти до бюджету, але й стимулюють виробництво у пов'язаних галузях, строюють додаткові робочі місця на ринку праці, збільшують валютні надходження, стимулюють міжкультурну комунікацію тощо.

Україна, маючи значний природно-рекреаційний та історико-культурний потенціал залишається осторонь глобального туристичного бізнесу. Однак слід відмітити певні кроки щодо покращення стану туристичної діяльності в країні. У 2018 р. Україна мала найшвидший темп зростання балів TTCI у субрегіоні, піднявшись на 10 місць, зайнявши 78 місце у світі. Зокрема, по мірі стабілізації та відновлення країни Україна різко покращила ділове середовище (124 - 103 місце), безпеку та захист (127 - 107 місце), міжнародну відкритість (78 - 55 місце) та загальну інфраструктуру (79 - 73 місце) [14]. Покращення показників розвитку туристичної галузі в Україні свідчить про те, що спрямування державної політики ти розробка державою комплексу мір з регулювання туристичної діяльності має позитивні результати.

Поряд з тим, суттєвою проблемою для вітчизняної туристичної галузі досі залишається значне перевищення виїзного туризму над в'їзним, недостатня увага до стимулювання розвитку окремих видів та напрямків туризму, зокрема це стосується морського та прибережного туризму у Чорноморському регіоні. Незважаючи на анексію Криму та відповідне скорочення берегової лінії, Україна має істотний потенціал для розвитку морського і прибережного туризму. Так, Україна має найбільшу серед держав Азово-Чорноморського басейну довжину морського узбережжя (2759,2 кілометра) і понад 72 тис. кв. кілометрів виключної морської економічної зони [23].

Однак, як зазначається у Морській доктрині України на період до 2035 року (основному документі, що регулює розвиток морського та прибережного туризму в Україні), екологічний стан Азовського і Чорного морів залишається вкрай незадовільним. Обсяги скидання забруднюючих речовин тільки на території України щороку сягають близько 350 тис. тонн. Рівень забруднення морської води в окремих акваторіях прибережної смуги перевищує гранично допустимі концентрації нафтопродуктів, фосфору та фенолів у середньому у п'ять разів, що спричиняє загибель тварин і рослин [23]. Крім того, наявність привабливих та різноманітних ландшафтів, джерел мінеральних вод та грязей створює усі умови для формування високорозвинутого індустріального

рекреаційно-туристичного комплексу. Проте лікувально-оздоровча база, а також особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси використовуються не досить ефективно. Матеріально-технічна база рекреаційно-туристичних установ, асортимент та якість послуг не відповідають світовим стандартам, що знижує конкурентоспроможність регіону на міжнародному ринку зазначених послуг [23].

Таким чином, можна зробити висновок про те, що маючи значний потенціал для розвитку морського і прибережного туризму, Україна не використовує його повною мірою, тим самим послаблюючи свої позиції в конкурентній боротьбі на глобальному туристичному ринку іншим країнам і територіям Чорноморського регіону. Така ситуація обумовлює необхідність розробки теоретичних та науково-практичних рекомендацій щодо розвитку прибережних територій та підвищення їх туристичної привабливості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На теперішній час науковцями розглянуто широке коло питань, пов'язаних із станом та розвитком морського та прибережного туризму, включаючи глобальні [11], регіональні [18] та місцеві [12] аспекти, визначення його позитивного впливу на розвиток економіки та негативного - на зміни клімату. Крім того, в зарубіжних дослідженнях достатньо уваги приділяється питанням державного управління прибережними територіями та дестинаціями, обґрунтовується необхідність державного регулювання розвитку морського та прибережного туризму. Дослідження, проведене V. Nitivattananon та S. Srinonil [10] у Південно-Східній Азії, виявляє протиріччя між перевагами урбанізації прибережних районів та рівнем кліматичних змін, які вона викликає. Науковці наголошують на необхідності вирішення регіональними та місцевими органами влади екологічних проблем та одночасної відповідності світовим тенденціям розвитку прибережних районів, управлінням туризмом та швидкою урбанізацією таким чином, щоб поєднувати обидва напрямки задля збереження прибережних природних ресурсів.

Певний інтерес становлять ті заходи, що здійснюються органами влади для забезпечення сталого розвитку морських та прибережних екосистем, адже за даними UNWTO морський і прибережний туризм не лише залучає близько 1/2 туристів і впливає на розвиток цілого ряду інших сфер економічної діяльності, але також є надзвичайно вразливим до зміни клімату, тому його потрібно розвивати ураховуючи екологічні потреби і норми [16]. Так, D. Chae, P. Wattage, S. Pascoe проаналізовано та обчислено очікувані спільні вигоди створення спеціальних морських заповідних зон як можливостіей задоволення потреб туристів, що відповідально ставляться до природних ресурсів та піклуються про їх захист. Також вчені акцентують увагу на втручанні в ці процеси уряду з метою контролю та захисту морського середовища [3]. T. Chen,

K. Ku, T. Ying зазначають, що неефективне управління морськими галузями, включаючи морські рекреаційні зони та туризм, стає причиною конфлікту інтересів і призводить до невдоволення споживачами наданими послугами та нераціонального використання ресурсів. Вченими запропоновано модель спільної роботи для раціонального управління приморським туризмом [4]. L. Dwyer визначено стратегії, що мінімізують негативний вплив, спричинений надмірним розвитком туризму та іншими океанськими та прибережними галузями для сталого розвитку країн [5].

Екологічним питанням присвячено дослідження C. Kelly, S. Essex, G. Glegg [7], які наголошують на актуальності досягнення економічної ефективності завдяки співпраці між різними учасниками морського планування, яке може супроводжуватися постійним удосконаленням найкращих практик щодо збереження екологічної стабільності. Таким чином, за твердженням вчених, створення партнерств на основі екосистемного підходу в прибережних зонах стає відповіддю на екологічні проблеми та поштовхом до розвитку місцевих громад. F. Kurniawana, L. Adriantob, D. Bengenc, L. Prasetyod зазначають, що спроби вивчення причин вразливості морських ресурсів, спричинених природними чи людськими факторами, дозволяють зрозуміти шляхи як збереження унікальності морських ресурсів, так і напрямки розвитку прибережного туризму [8].

S. van den Burga, J. Aguilar-Manjarrezb, J. Jennessc, M. Torrieb наголошують на потребі раціонального планування морського простору шляхом визначення меж розвитку найбільш перспективних морських галузей. На їх думку, таке планування повинне відбуватися з метою уникнення надмірного використання морських ресурсів та конфліктів між країнами, які прагнуть розширити свій потенціал і присутність у висококонкурентних морських економічних зонах та обмежити негативний екологічний вплив на навколишнє середовище [2]. Ідеям транскордонного співробітництва в галузі туризму присвячено роботу T. Studzienieckia, T. Palmowskib, V. Korneevetsc, які підкреслюють їх першорядне значення для зменшення обмежувального впливу на розвиток туризму, оскільки через посилений режим і контроль між країнами виникає певна напруга. За їх переконанням, одним з рішень може бути організаційна модель двостороннього транскордонного співробітництва, що включає відміну візового контролю, організацію пакетних турів, семінарів та конференцій, взаємну рекламу ярмарок та туристичних заходів [13].

Вченими також досліджуються методи та засоби розвитку туристичних дестинацій з урахуванням психологічних особливостей туристів та їх мотивації до подорожей, у тому числі морських і прибережних. Наприклад, Briandana C. Doktoralina, D. Sukmajati зазначають, що зростаюча конкуренція у всіх видах туризму вимагає нових підходів до позиціонування дестинації, визначення її

унікальної торгової пропозиції, впровадження нових методів реклами та просування, які є рушійними силами туризму взагалі та морського туризму зокрема [1]. P. Merwe, E. Slabbert, M. Saayman було розроблено демографічні профілі та надано характеристики туристів, що подорожують морськими напрямками на основі аналізу тих факторів, що є складовими компонентами мотивів споживачів [9]. C. Jeonga для розробки маркетингових стратегій залучення туристів було проаналізовано чинники, що спонукають туристів до подорожі морськими напрямками, а також визначено зв'язок між тими факторами, що відштовхують та притягують споживачів послуг [6].

Питання державного регулювання туристичної галузі привертають увагу і вітчизняних науковців. Так, українськими вченими обґрунтовуються механізми державного регулювання ринку туристичних послуг України, розглядаються механізми впливу державних органів влади на розвиток галузі туризму, обґрунтовуються особливості формування державної політики щодо розвитку та регулювання ринку туристичних послуг [21], досліджуються механізми державного управління у туристичній сфері, визначаються напрямки державного регулювання сфери туризму в Україні з урахуванням можливостей та джерел фінансування туристичної сфери тощо [20], вивчаються особливості використання зарубіжного досвіду державного регулювання туристичної діяльності відповідно до умов вітчизняної економіки з урахуванням її історико-культурного та природного потенціалів [19].

Теоретичні основи державного регулювання туристичної сфери розкрито Е.В. Щепанським, який науково обґрунтовує необхідність державного регулювання туризму в Україні, підкреслюючи суттєве значення туризму для вітчизняної економіки [25]. С.С. Галасюк, аналізуючи моделі управління сферою туризму, пропонує розподіляти їх на чотири типи в залежності від ступеня державного втручання в туристичну діяльність, зазначаючи, що лише 7% держав не займаються регулюванням туристичної галузі на рівні центральної державної влади [17]. С. О. Юрченко пропонує використовувати досвід Туреччини з розробки та реалізації ефективної туристичної політики держави, з урахуванням якого пропонує пріоритетні напрями реорганізації механізму державного регулювання туризму в Україні [26].

Регулювання відносин в сфері морського та прибережного туризму також знайшло відображення у дослідженнях вітчизняних науковців, у тому числі М. О. Ковиліною запропоновано напрями удосконалення державного регулювання розвитку морського туризму в Україні, що орієнтовані на підвищення економічної ефективності вітчизняного морського туризму [22]. К. С. Нестеровою обґрунтовано теоретичні підходи щодо удосконалення інструментарію реалізації державної регуляторної політики сприяння розвитку морського туризму [24].

Постановка завдання. На основі вищенаведеного можна зробити висновок, що проблеми державного регулювання туристичної галузі привертають увагу як зарубіжних, так і вітчизняних вчених останнім часом, що свідчить про актуальність даного питання та перспективи його розвитку. Поряд з цим, окремі аспекти державного регулювання перспективних для України видів та форм туризму, на наш погляд, потребують подальшого опрацювання та удосконалення, як з боку опрацювання теоретичних засад, так і в напрямку впровадження практичних заходів. Певною мірою це стосується розвитку морського та прибережного туризму у Чорноморському регіоні.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, при розробці механізму державного регулювання розвитку морського і прибережного туризму в Чорноморському регіоні повинні враховуватися існуючі в цій сфері проблеми, і відповідно надаватися шляхи їх вирішення. У зв’язку з цим авторами статті були виділені основні проблеми, пов'язані з розвитком туризму в прибережних зонах, а також запропоновано напрями їх розв’язання (табл. 1).

Як видно з табл. 2, перешкодою розвитку морського і прибережного туризму в Чорноморському регіоні України, є ціла низка проблем, більшість з яких носять системний політико-економічний характер. Це вказує на слабку позицію держави у вирішенні питань розвитку туристичної галузі в цілому, в тому числі в частині поліпшення умов для діяльності ринкових суб'єктів в цій сфері економіки. Крім того, розвиток морського та прибережного туризму у Чорноморському регіоні у Чорноморському регіоні обумовлено впливом ряду факторів, що носять як позитивний, так і негативний характер (рис. 1).

Проаналізувавши основні фактори, що сприяють і стримують розвиток морського і прибережного туризму можна відзначити, що основним дестимулюючим чинником є слабо розвинена периферійна інфраструктура, що по суті є свідченням недостатньої державної підтримки цієї сфери економічної діяльності. Інфраструктурне забезпечення прибережних зон має здійснюватися з урахуванням сталого розвитку туризму і збереження рекреаційних ресурсів даних територій. Різноманітність водних ресурсів країни і великий попит на внутрішньому ринку є ключовими факторами доцільності розвитку даного напрямку туризму, який дозволить задіяти велику кількість учасників матеріальної і нематеріальної сфер.

У зв’язку з тим, що система управління розвитком морського та прибережного туризму у Чорноморському регіоні становить собою сукупність пов’язаних між собою дій або функцій, для забезпечення ефективності організації процесу управління авторами статті пропонується використання методології структурного аналізу і проектування SADT (Structured Analysis and Design Technique), основна ідея якої – побудова деревоподібної функціональної моделі.

Таблиця 1

Основні проблеми розвитку морського і прибережного туризму в Україні

Проблеми	Напрямки вирішення
соціальні	
Нерівномірність доходів одержувачів в зоні рекреації	Стимулювання розвитку регіону в цілому, введення податкових пільг для підприємств, що працюють в рекреаційній зоні
Ескалація соціальної напруженості між резидентами та тими, хто прибуває в зоні рекреації	Контроль над цінами в зоні рекреації, створення робочих місць шляхом відкриття фондів підтримки малого бізнесу
Конфлікти на основі культурних і релігійних відмінностей	Створення та підтримка громадських організацій, що сприяють міжкультурної комунікації
політичні	
Бойові дії на Сході країни	Стабілізація політичної обстановки, відновлення туристичного іміджу України як безпечної країни
Анексія Криму, відповідне скорочення берегової лінії	Популяризація і розвиток внутрішніх маршрутів морського і яхтового туризму
Політична нестабільність, відсутність чіткого політичного курсу	Виділення пріоритетних напрямків розвитку економіки та розробка консолідованими зусиллями політичних сил стратегії розвитку держави
економічні	
Високі витрати на підтримку берегової лінії	Цільове використання туристичного збору, «прозорість» при проведенні тендерів
Необхідність забезпечення сучасної інфраструктури і засобів розміщення в дестинації	Залучення приватних інвесторів, введення податкових «канікул» і відстрочок
Проблеми ухилення від сплати податків підприємствами туристичної сфери	Посилення податкового контролю, створення консультаційних центрів з оптимізації оподаткування
екологічні	
Необхідність створення прибережних очисних споруд	Підвищення штрафів за забруднення навколишнього середовища, посилення державного екологічного контролю
Висока залежність турпотоку від клімату, сезону та погодних умов	Диференціація туристичного потоку шляхом розвитку видів туризму, що не залежать від сезону та погодних умов (наприклад, ділового, освітнього тощо)
Залежність туристичного потоку від якості навколишнього середовища	Посилення контролю над скидами і викидами в навколишнє середовище
інституціональні	

Неефективність державних інститутів розвитку туризму	Чіткий розподіл функцій з контролю та розвитку туризму між державними органами
Корупційні схеми з «відмивання» грошей і «відкатів» при виділенні фінансування туристичних об'єктів	Відкритість інформації щодо фінансування напрямків розвитку туризму і окремих об’єктів
Бюджетне фінансування і просування завідомо безперспективних дорогих туристичних проектів	Проведення громадських слухань і залучення до голосування громадян щодо фінансування високовитратних проектів

В якості практичної реалізації механізму державного регулювання розвитку морського та прибережного туризму у Чорноморському регіоні в статті розроблено та запропоновано бізнес-модель організації управління розвитком морського та прибережного туризму в контексті стратегії сталого розвитку на рівні регіону із поглибленою структуризацією бізнес-процесів (рис. 1). Така бізнес-модель є набором ієрархічних дій, що перетворюють якийсь об’єкт і які в рамках системи графічно представлені у вигляді блоків (окремих бізнес-процесів), а також стрілок входу, виходу, управління й механізмів виконання.

Опис блоків A1 – A5 моделі управління розвитком морського та прибережного туризму у Чорноморському регіоні, наведеної на рис. 2, подано нижче.

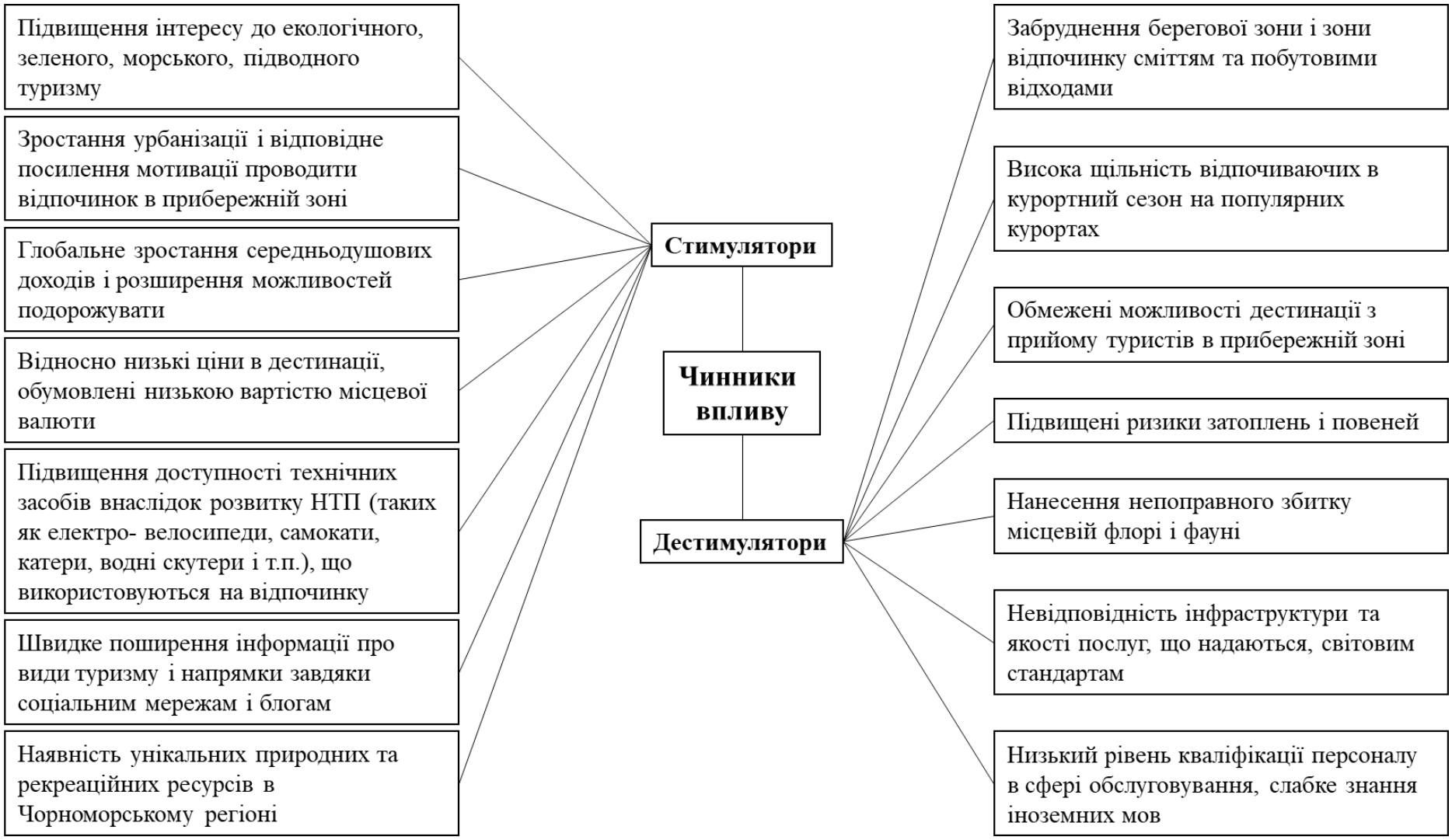

Рис. 1. Чинники розвитку морського та прибережного туризму в Україні

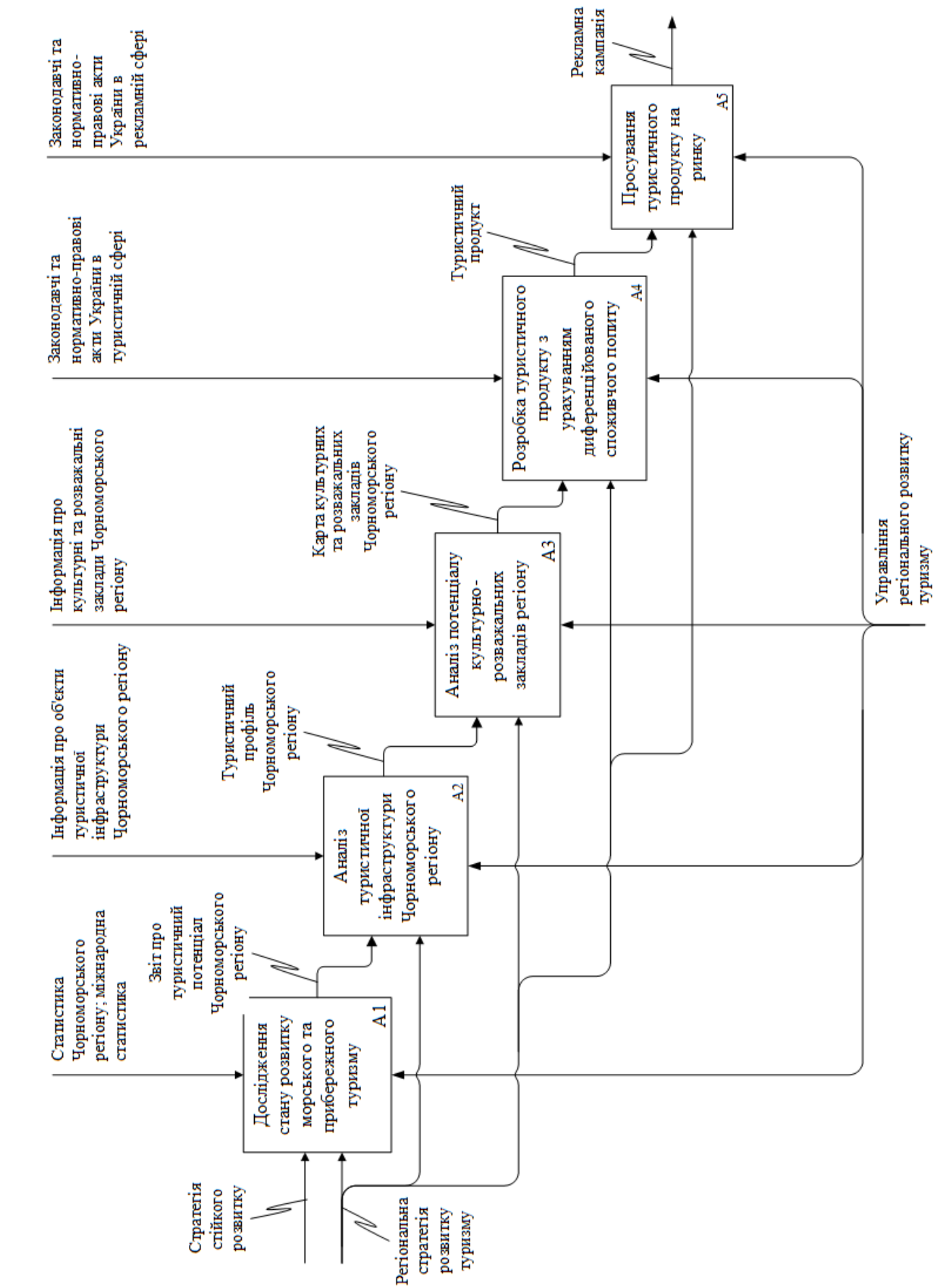

Рис. 1. Чинники розвитку морського та прибережного туризму в Україні

А1. Дослідження стану розвитку морського та прибережного туризму.

На даному етапі необхідно провести аналіз показників розвитку морського та прибережного туризму, включаючи туристичні прибуття, витрати туристів у регіоні, показники завантаження готелів та інших засобів розміщення, прибуток, який отримали круїзні компанії та кількість осіб, що відправилися в круїзи, кількість заходів круїзних лайнерів та інших видів морського транспорту в порти Чорного моря тощо. На цьому етапі необхідно виконати також порівняльний аналіз отриманих показників для співставлення з аналогічними даними з іншими видами туризму та іншими приморськими регіонами. Метою такого співставлення є оцінка потенціалу розвитку морського та прибережного туризму у Чорноморському регіоні.

А2. Аналіз туристичної інфраструктури Чорноморського регіону.

Даний етап передбачає, по-перше, оцінку стану транспортної інфраструктури та визначення пропускних можливостей транспортних вузлів й оцінювання пікових сезонних навантажень для туристичного потоку; по-друге, аналіз наявності закладів харчування та їх відповідності потребам туристів за ціною, якістю страв, кухнею, інтер'єром, місцем розташування та іншими характеристиками; по-третє, визначення можливостей засобів розміщення регіону щодо прийому туристів відповідно до категорій готелів, переліку послуг, що ними пропонуються, необхідності резервування та бронювання, термінів перебування та категорій відвідувачів; по-четверте, оцінку наявності та доступності закладів, що надають інші послуги, як супутні, так і не туристичного призначення, як то фітнес-центри, салони краси, масажні салони, пральні, пункти прокату спорядження та ін.; по-п'яте, оцінку послуг, характерних для прибережного регіону – прокату яхт, веслувальних та моторних човнів, катамаранів та ін., можливостей організації дайвінгу та морських прогулянок й екскурсій, наявність аквапарків, басейнів, зон для запливу тощо. Основною метою цього етапу є визначення відповідності туристичної інфраструктури регіону побажанням та інтересам туристів.

А3. Аналіз потенціалу культурно-розважальних закладів регіону.

На цьому етапі відбувається дослідження можливостей регіону щодо забезпечення культурних, естетичних, розважальних та аналогічних потреб відвідувачів. Здійснюється якісний аналіз культурно-розважальних закладів – театрів, музеїв, концертних залів, цирків, вар'єте, мюзик-холів, філармоній, галерей, кінотеатрів тощо на предмет цін, наявності білетів, можливостей організації екскурсій та супроводження груп. Також здійснюється аналіз культурної програми регіону на певний проміжок часу з урахуванням проведення фестивалів, концертів, шоу, турне, гастролей, виставок та інших тимчасових заходів.

А4. Розробка туристичного продукту з урахуванням диференційованого споживчого попиту.

Відповідно до проведеного аналізу розробляється туристичний продукт з диференціацією для певних сегментів туристичного ринку, враховуючи такі чинники сегментації, як вік, дохід, мета поїздки, сімейний стан, наявність дітей, пора року, термін перебування в місці призначення та ін., складається технологічна карта маршруту. З урахуванням чинників сегментації формується калькуляція та визначаються ціни продажу для різних категорій споживачів.

А5. Просування туристичного продукту на ринку.

На заключному етапі обираються канали розподілу та збуту туристичного продукту з урахуванням споживчих переваг потенційних туристів, розробляється рекламна кампанія та виділяються основні рекламні канали (інтернет-реклама, теле-, радіо- реклама, реклама в журналах, газетах, соціальних мережах, поштова розсилка, листівки, емейл-розсилка, плакати та ін.), розраховується рекламний бюджет та визначаються ключові рекламні заходи (презентації, виставки, ярмарки, прямі продажі, акції, скидки, не округлені ціни та ін.).

Розробка функціональної моделі управління розвитком морського та прибережного туризму у Чорноморському регіоні AS-IS (як є) дозволяє зрозуміти, де знаходяться найбільш “слабкі місця”, наскільки глибоким змінам піддасться існуюча організація процесу. Одержана модель AS-IS використовується для виявлення робіт, що не забезпечені ресурсами, непотрібних або неефективних робіт та інших недоліків.

Ті недоліки, які виявлено на моделі AS-IS, можна виправити при створенні моделі TO-BE (як буде) – моделі ідеальної організації бізнес-процесів. Така модель потрібна для оцінки наслідків впровадження інформаційної системи та аналізу альтернативних напрямків функціонування системи державного регулювання розвитку морського та прибережного туризму в регіоні в майбутньому.

Висновки. Визначена систематизація функцій управління морським та прибережним туризмом в рамках розробленої бізнес-моделі дозволить виокремити шляхи розвитку напрямків державного регулювання туристичної діяльності в регіоні. Розроблена модель також може використовуватися в якості методичної основи для аналізу нових процесів розвитку туризму та

ступеня зміни існуючої структури організації туристичної діяльності в регіоні, що є перспективою подальших наукових розробок у цьому напрямку.

Міжнародний туризм останні десятиліття демонструє стабільні темпи зростання. Так, за даними ВТО, міжнародні туристичні відвідування досягли 1,323 мільйонів чол. у 2017 р., при цьому по Європі приріст по туристичним прибуттям за 2017-2016 рр. склав 8% [14]. І за прогнозами фахівців, число міжнародних відвідувань буде зростати. В Україні, незважаючи на низку суспільно-політичних та економічних проблем, теж спостерігається зростання туризму, але воно відбувається в сфері виїзного туризму, що не є позитивним фактором розвитку економіки. Незважаючи на значний природно-рекреаційний і культурний потенціал, окремі напрямки і види туризму розвинені дуже слабо, морський і прибережний туризм в тому числі. Це свідчить про необхідність зосередження уваги всіх зацікавлених сторін до пошуку шляхів розвитку цього виду туристичної діяльності. У цьому контексті авторами статті проаналізовані стимулятори і дестимулятори, а також виділені основні проблеми, що перешкоджають розвитку морського і прибережного туризму в Чорноморському регіоні. Крім того, в статті запропоновано напрямки вирішення вищевказаних проблем, а також розроблено концептуальну модель управління розвитком морського і прибережного туризму в Чорноморському регіоні на основі використання методології структурного аналізу і проектування SADT.

Список використаних джерел

1. Briandana R., Doktoralina C., Sukmajati D. Promotion Analysis of Marine Tourism in Indonesia: A Case Study. Eur. Research Studies J., Vol. XXI, Iss. 1, 602-613 (2018)
2. Burga van den S., Aguilar-Manjarrezb J., Jennessc J., Torrieb M. Assessment of the geographical potential for co-use of marine space based on operational boundaries for Blue Growth sectors. Marine Policy, 100, 43-57 (2019)
3. Chae D., Wattage P., Pascoe S. Recreational benefits from a marine protected area: A travel cost analysis of Lundy. Tour. Management, 33, 971-977 (2012)
4. Chen T., Ku K., Ying T. A process-based collaborative model of marine tourism service system: The case of Green Island area, Taiwan. Ocean & Coastal Manag. 64, 37-46 (2012)
5. Dwyer L. Emerging ocean industries: implications for sustainable tourism development. Tour. in Marine Environments, Vol. 13, No. 1, 25–40 (2018)

6. Jeonga C. Marine Tourist Motivations Comparing Push and Pull Factors. J. of Quality Assurance in H&T, 15:3, 294-309 (2014)

7. Kelly C., Essex S., Glegg G. Reflective practice for marine planning: A case study of marine nature-based tourism partnerships. Marine Policy, 36, 769-781 (2012)

8. Kurniawana F., Adriantob L., Bengenc D., Prasetyod L. L. Vulnerability assessment of small islands to tourism: The case of the Marine Tourism Park of the Gili Matra Islands, Indonesia. Global Ecology and Conservation, 6, 308-326 (2016)

9. Merwe P., Slabbert E., Saayman M. Travel Motivations of Tourists to Selected Marine Destinations. Int. J. of Tour. Research, 13, 457–467 (2011)

10. Nitivattananon V., Srinonil S. Enhancing coastal areas governance for sustainable tourism in the context of urbanization and climate change in eastern Thailand. Advances in Climate Change Research, 10, 47-58 (2019)

11. Ponton D., Asero V.. Representing Global Cruise Tourism: A Paradox of Sustainability. CADAAD Journal, Vol. 10 (1), 45–62 (2018)

12. Shkurti F. National Marine Park Karaburun - Sazan and today's trends for tourism development. Int. J. of Geoheritage and Parks, 1, 1–14 (2019)

13. Studzienieckia T., Palmowskib T., Korneevetsc V. The system of cross-border tourism in the Polish-Russian borderland. Procedia Economics and Finance, 39, 545 – 552 (2016)

14. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf

15. UNWTO, European Union Short-Term Tourism Trends, V. 1 (2017)

16. UNWTO. Sustainable marine tourism. Expert Group Meeting on Oceans, Seas and Sustainable Development: Implementation and follow-up to Rio+20 (2013)

17. Галасюк С. С. Модели государственного регулирования в сфере туризма / С. С. Галасюк // Научные исследования в сфере туризма: труды Международной туристской Академии. – М.: МТА, 2010. – Вып. 6. - С. 189-204.

18. Голубкова І.А., Левинська Т.І. Проблеми прибережного судноплавства в системі сталого розвитку Одеського регіону // Розвиток методів управління та господарювання на транспорті. – 2018. - № 2 (63). – С. 43-52.

19. Гостюк В. І. Сучасні моделі регулювання туристичної діяльності: міжнародна практика / В. І. Гостюк // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. - 2015. - № 2. - С. 105-108. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2015_2_22.

20. Державне регулювання сфери туризму України в контексті процесів євроінтеграції / За заг. ред. В.Г. Герасименко, О.Л.Михайлюк. — К.: ФОП Гуляєва В.М., 2019. — 332 с.

21. Домбровська С. М., Білотіл О. М., Помаза-Пономаренко А. Л. Державне регулювання туристичної галузі України : монографія / С. М. Домбровська, О. М. Білотіл, А. Л. Помаза-Пономаренко – Х. : НУЦЗУ, 2016. – 196 с.

22. Ковиліна М. О. Державне регулювання розвитку морського туризму в Україні : дис. ... канд.екон. наук : 08.00.03 / М. О. Ковиліна. – Чернігівський національний технологічний університеті, Чернігів, 2019. - 23 с.

23. Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307, у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1108 [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1108-2018-%D0%BF

24. Нестерова К. С. Державна регуляторна політика сприяння розвитку морського туризму в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Нестерова К. С.; НАН України, Ін-т проблем ринку та екон.-екол. дослідж. - Одеса, 2016. - 24 с.

25. Щепанский Э.В. Теоретические аспекты государственного регулирования развития туризма [Електронний ресурс]: East journal of security studies. 2017. Vol. 1. URL: http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ (дата звернення: 05.11.2019).

26. Юрченко С. А., Батрак П. В. Державне регулювання розвитку туристичної діяльності в Туреччині: досвід для України // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,серія «Міжнародні відносини, економіка, країнознавство, туризм». - 2018. - № 8. – С. 172-180.

References

1. Briandana R., Doktoralina C., Sukmajati D. Promotion Analysis of Marine Tourism in Indonesia: A Case Study. Eur. Research Studies J., Vol. XXI, Iss. 1, 602-613 (2018)

2. Burga van den S., Aguilar-Manjarrezb J., Jennessc J., Torrieb M. Assessment of the geographical potential for co-use of marine space based on operational boundaries for Blue Growth sectors. Marine Policy, 100, 43-57 (2019)

3. Chae D., Wattage P., Pascoe S. Recreational benefits from a marine protected area: A travel cost analysis of Lundy. Tour. Management, 33, 971-977 (2012)

4. Chen T., Ku K., Ying T. A process-based collaborative model of marine tourism service system: The case of Green Island area, Taiwan. Ocean & Coastal Manag. 64, 37-46 (2012)

5. Dwyer L. Emerging ocean industries: implications for sustainable tourism development. Tour. in Marine Environments, Vol. 13, No. 1, 25–40 (2018)

6. Jeonga C. Marine Tourist Motivations Comparing Push and Pull Factors. J. of Quality Assurance in H&T, 15:3, 294-309 (2014)

7. Kelly C., Essex S., Glegg G. Reflective practice for marine planning: A case study of marine nature-based tourism partnerships. Marine Policy, 36, 769-781 (2012)

8. Kurniawana F., Adriantob L., Bengenc D., Prasetyod L. L. Vulnerability assessment of small islands to tourism: The case of the Marine Tourism Park of the Gili Matra Islands, Indonesia. Global Ecology and Conservation, 6, 308-326 (2016)

9. Merwe P., Slabbert E., Saayman M. Travel Motivations of Tourists to Selected Marine Destinations. Int. J. of Tour. Research, 13, 457–467 (2011)

10. Nitivattananon V., Srinonil S. Enhancing coastal areas governance for sustainable tourism in the context of urbanization and climate change in eastern Thailand. Advances in Climate Change Research, 10, 47-58 (2019)

11. Ponton D., Asero V.. Representing Global Cruise Tourism: A Paradox of Sustainability. CADAAD Journal, Vol. 10 (1), 45–62 (2018)

12. Shkurti F. National Marine Park Karaburun - Sazan and today's trends for tourism development. Int. J. of Geoheritage and Parks, 1, 1–14 (2019)

13. Studzienieckia T., Palmowskib T., Korneevetsc V. The system of cross-border tourism in the Polish-Russian borderland. Procedia Economics and Finance, 39, 545 – 552 (2016)

14. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf

15. UNWTO, European Union Short-Term Tourism Trends, V. 1 (2017)

16. UNWTO. Sustainable marine tourism. Expert Group Meeting on Oceans, Seas and Sustainable Development: Implementation and follow-up to Rio+20 (2013)

17. Halasiuk S. S. Modely hosudarstvennoho rehulyrovanyia v sfere turyzma / S. S. Halasiuk // Nauchnые yssledovanyia v sfere turyzma: trudы Mezhdunarodnoi turystskoi Akademyy. – M.: MTA, 2010. – Vыp. 6. - S. 189-204.

18. Holubkova I.A., Levynska T.I. Problemy pryberezhnoho sudnoplavstva v systemi staloho rozvytku Odeskoho rehionu // Rozvytok metodiv upravlinnia ta hospodariuvannia na transporti. – 2018. - # 2 (63). – S. 43-52.

19. Hostiuk V. I. Suchasni modeli rehuliuvannia turystychnoi diialnosti: mizhnarodna praktyka / V. I. Hostiuk // Yurydychnyi visnyk. Povitriane i kosmichne

pravo. - 2015. - # 2. - S. 105-108. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2015_2_22.

20. Derzhavne rehuliuvannia sfery turyzmu Ukrainy v konteksti protsesiv yevrointehratsii / Za zah. red. V.H. Herasymenko, O.L.Mykhailiuk. — K.: FOP Huliaieva V.M., 2019. — 332 s.

21. Dombrovska S. M., Bilotil O. M., Pomaza-Ponomarenko A. L. Derzhavne rehuliuvannia turystychnoi haluzi Ukrainy : monohrafiia / S. M. Dombrovska, O. M. Bilotil, A. L. Pomaza-Ponomarenko – Kh. : NUTsZU, 2016. – 196 s.

22. Kovylina M. O. Derzhavne rehuliuvannia rozvytku morskoho turyzmu v Ukraini : dys. ... kand.ekon. nauk : 08.00.03 / M. O. Kovylina. – Chernihivskyi natsionalnyi tekhnolohichnyi universyteti, Chernihiv, 2019. - 23 s.

23. Morska doktryna Ukrainy na period do 2035 roku, zatverdzhena postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7 zhovtnia 2009 r. # 1307, u redaktsii postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 hrudnia 2018 r. # 1108 [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1108-2018-%D0%BF

24. Nesterova K. S. Derzhavna rehuliatorna polityka spryiannia rozvytku morskoho turyzmu v Ukraini [Tekst] : avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk : 08.00.03 / Nesterova K. S.; NAN Ukrainy, In-t problem rynku ta ekon.-ekol. doslidzh. - Odesa, 2016. - 24 s.

25. Shchepanskyi Э.V. Teoretycheskye aspekты hosudarstvennoho rehulyrovanyia razvytyia turyzma [Elektronnyi resurs]: East journal of security studies. 2017. Vol. 1. URL: http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ (data zvernennia: 05.11.2019).

26. Yurchenko S. A., Batrak P. V. Derzhavne rehuliuvannia rozvytku turystychnoi diialnosti v Turechchyni: dosvid dlia Ukrainy // Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina,seriia «Mizhnarodni vidnosyny, ekonomika, krainoznavstvo, turyzm». - 2018. - # 8. – S. 172-180.

УДК: 347.965.42
DOI: 10.5281/zenodo.3839714

Биков Роман Юрійович, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Херсонський національний технічний університет, 73000, м. Херсон, Бериславське шосе, 24, 067-551-67-31, e-mail: r.bykov.morgan@gmail.com.
ORCID:0000-0002-2575-5042

МЕДІАЦІЯ (ПОСЕРЕДНИЦТВО) ЯК АЛЬТЕРНАТИВА СУДОВОМУ ВИРІШЕННЮПРАВОВИХ СПОРІВ: СВІТОВА ПРАКТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

MEDIATION (MEDIATION) AS AN ALTERNATIVE JUDICIAL RESOLUTION OF LEGAL DISPUTES: WORLD PRACTICE AND PROSPECTS OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE

У статті висвітлюються науково-теоретичні засади медіації (посередництва) як альтернативи судовому вирішенню правових спорів; розглядається вітчизняна та світова практиказапровадження медіації; проаналізовано національну законодавчу базу на предмет закріплення в ній застосування медіації; показано, що вже сьогодні в Україні (навіть без наявності відповідного закону) медіація часто використовується як спосіб примирення потерпілого і правопорушника, для захисту прав споживачів, вирішення трудових та сімейних спорів; виходячи з наявної вітчизняної практики, доведено, що медіація може застосовуватися в будь-яких спорах, у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у кримінальних процесах і справах про адміністративні правопорушення;переконливо доводиться, що показником ефективності медіації в Україні слугуватиме саме виконання сторонами досягнутих домовленостей під час медіації; проаналізовано позитивні та дискусійні положення основного законопроекту «Про медіацію» [8]; застережено, що єдиною перешкодою для стрімкого розвитку медіації в Україні після ухвалення парламентом нашої держави відповідного закону може стати низький рівень знань про медіацію серед звичайних громадян та в бізнес-середовищі, що може породжувати недовіру до такої процедури;переконливо доведено, щозастосування заходів медіації (примирення) сприятиме розвитку громадянського суспільства та формуванню культури мирного цивілізованого вирішення конфліктів на засадах взаємних інтересів та згоди.

Ключові слова: *правовий і соціальний інститут медіації (посередництва), медіатор (посередник), вітчизняна та світова практика запровадження медіації, правові спори, альтернативне врегулювання спорів, судове вирішення, регламентація медіації в Україні на законодавчому рівні.*

The article highlights the scientific and theoretical principles of mediation (mediation) as an alternative to judicial resolution of legal disputes; domestic and world practice of mediation is considered; the national legal framework for consolidating the use of mediation is analyzed; it is shown that already today in Ukraine (even without the relevant law) mediation is often used as a way to reconcile the victim and the offender, to protect consumer rights, resolve labor and family disputes; Based on existing domestic practice, it has been proven that mediation can be used in any dispute, including civil, family, labor, economic, administrative, as well as in criminal proceedings and cases of administrative offenses, it is convincingly proven that the effectiveness of mediation in Ukraine will be served by the implementation of the agreements reached by the parties during mediation; the positive and debatable provisions of the main bill "On Mediation" were analyzed [8]; It is noted that the only obstacle to the rapid development of mediation in Ukraine after the adoption of the relevant law by our parliament may be the low level of knowledge about mediation among ordinary citizens and the business environment, which may create distrust in such a procedure;) will promote the development of civil society and the formation of a culture of peaceful civilized conflict resolution based on mutual interests and consent.

Key words: *legal and social institute of mediation (mediation), mediator (mediator), domestic and world practice of mediation introduction, legal disputes, alternative dispute resolution, court decision, regulation of mediation in Ukraine at the legislative level.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Вітчизняний та міжнародний досвід свідчить, що запровадження альтернативних методів урегулювання спорів, поряд із системою правосуддя, є найефективнішою передумовою їх вирішення. Як відомо, сьогодні система правосуддя в Україні має певні вади: велика завантаженість судів, тривалість і складність судового процесу, значні судові витрати, недостатня розвиненість механізмів змагальності та рівності сторін у процесі, гласність судового розгляду, що призводить до випадків розголошення конфіденційної інформації тощо. Водночаспредставники бізнесу та й узагалі учасники спорів уже більш активно обирають не лише арбітраж як один зі способів альтернативного врегулювання спорів, але й медіацію, що передбачає залучення для вирішення спору посередника (медіатора). У той же час процедуру медіації досі не врегульовано

відповідним законом України, хоча такі спроби Верховною Радою України робилися неодноразово впродовж 2013 – 2019 років.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом, упродовж 2017 – 2019 років, до висвітлення проблеми медіації зверталися Н. Боженко (медіація як один із засобів врегулювання адміністративних спорів: теоретико-історичний аспект)[1], Є. Бородін (медіація в публічному управлінні як форма інституціонального компромісу)[2], А. Дутко (медіація як явище правової дійсності) [3],Н. Мазаракі (медіація в Україні як соціальний та правовий інститут)[4], Т. Подковенко (медіація як один з альтернативних способів вирішення спорів та її вплив на правову культуру суспільства)[5], В. Приходько (медіація як альтернативний метод вирішення конфліктів та її перспективи в України)[6], М. Семеряк (медіація як спосіб вирішення конфліктів між суб'єктами господарювання) [8], С. Соха (медіація як важливий інститут становлення правової системи в Україні)[9], Т. Федорова (медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів та особливості його функціонування у сфері господарської юстиції України) [10] та ін. Водночас з позицій науки державного управління в нашому контексті особливий інтерес для нас становить стаття Є. Бородіна [2].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас у їхніх та інших, попередніх, до 2017 року публікаціях, основну увагу зосереджено на розгляді теоретичних засад медіації, світового досвіду їїзастосування і менше уваги надається аналізу нормативно-правових бази України з проблем медіації, починаючи від Конституції України, розгляду у Верховній Раді України впродовж кількох років проектів законів, зокрема законопроекту № 3665 «Про медіацію» [8] та перспектив, зрештою, ухвалення як Закону України «Про медіацію» парламентом IXскликання. Перебіг у Верховній Раді України законотворчого процесу, його наслідки для суспільства і становить особливий інтерес для науки державного управління.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення, поряд з теоретичними основами медіації, перебігу провального розгляду 28 лютого 2019 року в парламенті нашої держави проекту Закону №3665 від 17 грудня 2015 року «Про медіацію» [8] та перспектив повернення (чи неповернення) до його розгляду вищим законодавчим органом України IX скликання.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, медіація – (анг. mediation – посередництво) – вид альтернативного врегулювання спорів, метод вирішення спорів із залученням медіатора (посередника).Формальне визначення медіації наведено у статті 1 Типового закону Комісії ООН з міжнародного торгового права (ЮНСІТРАЛ) 2002 р. щодо міжнародних комерційних погоджувальних процедур, згідно з яким медіація – це процедура, що може називатися

погоджувальною, посередницькою або позначатися терміном аналогічного змісту, у межах якої сторони просять третю особу або особу («посередника») надати їм допомогу в спробі досягти мирного врегулювання їх спору, який виник з договірних чи інших правовідносин або у зв'язку з ними. Водночас, посередник не має повноважень наказувати сторонам або погоджувати їх дії в процесі вирішення спору.

Медіація належить до альтернативних способів розгляду спорів і активно впроваджується в суспільне життя. Такі альтернативні заходи дуже потрібні, наприклад, у туризмі, де конфлікти виникають у разі надання недостовірної інформації або, наприклад, затримання авіарейсів, у захисті прав споживачів, виконавчому провадженні, сімейних та трудових спорах, колективних трудових спорах, справах приватного обвинувачення, корпоративних конфліктах, страхуванні, справах з інтелектуальної власності, освіті та міжкультурних конфліктах.

Умовою успішної медіації є тверде, однозначне бажання обох клієнтів мирним шляхом досягти конструктивного вирішення спору. Якщо одна зі сторін переслідує мету ухилення від своїх зобов'язань та не зацікавлена у вирішенні спору, медіація просто не розпочнеться. І тут справа не в ефективності медіації, а в питанні добросовісності партнерів та традиціях ведення бізнесу в Україні.

Як приклад позитивного розвитку медіації, можна навести кілька країн, у яких медіація використовується представниками бізнесу для вирішення спорів на рівні із судовими процесами та закріплена конкретними нормативно-правовими актами.

Ведучи мову про законодавче регулювання медіації, наприклад у Сполучених Штатах Америки, то в цій державі вже 1981 року Каліфорнія стала першим штатом, у якому медіацію було запропоновано для вирішення спорів, пов'язаних з опікою над дітьми. Особливістю застосування медіації в цій справі є те, що для американців є надзвичайно важливим нерозголошення конфіденційної інформації. У США, наприклад, існує понад 250 правил конфіденційності та привілеїв, що діють в різних штатах, визначають питання про те, яка саме інформація може бути розкрита в процесі медіації без побоювання її дальшого поширення. З цією метою й було розроблено Уніфікований закон про медіацію (TheUniformMediationAct) [11].

Щодо європейської практики запровадження медіації, то Директива 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради з певних аспектів медіації в цивільних і комерційних справах, затверджена21 травня 2008 року, передбачає імплементацію норм до законодавства держав-членів. Названа Директива закріплює основні принципи проведення та запровадження процедури медіації до національногозаконодавствоакраїн-членів ЄС.

Наразі медіація активно розвивається в країнах Європи, Австралії, США, а також формується на території країн пострадянського простору. Зокрема, у таких країнах, як Білорусь, Росія, Казахстан уже ухвалено профільні закони, якими запроваджено інститут медіації та визначено правові засади надання послуг з медіації, практики мирного врегулювання спорів позасудовими методами, що забезпечує баланс взаємовідносин між судовою системою та інститутом медіації.

Розглядаючи світові приклади застосування медіації, не можна оминути випадки її застосування в політичних сферах як способу вирішення міжнародних та внутрішньодержавних конфліктів. Так, зокрема, у міжнародних відносинах є успішний приклад політичної медіації – це Кемп-Девідські угоди, підписані 1978 року ізраїльським прем'єр-міністром МенахемомБегіном і президентом Єгипту АнваромСадатом у Кемп-Девіді, Меріленд, США, у присутності американського президента Джиммі Картера, який виконував роль міжнародного посередника, свого роду політичного медіатора. Підписані представниками конфліктуючих сторін угоди стосувалися виводу ізраїльських військ із території Синая, що завершився до 1982 року, і створення на територіях західного берега ріки Йордан і в секторі Газа палестинського самоврядування.

Ефективність медіаційної процедури визнано європейським співтовариством, яке рекомендує її впровадження як основного методу альтернативного вирішення спорів на досудовому етапі та під час судового розгляду, що знаходить своє віддзеркалення в підписаній Україною Угоді про Асоціацію України з Європейським Союзом та європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (2014). Так, згідно зі статтею 1 цієї Угоди Україна і ЄС мають посилювати співпрацю в сфері правосуддя, свободи та безпеки, з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод.

Країни Європейського Союзу дали згоду на те, що забезпечення верховенства права та кращого доступу до правосуддя має включати доступ як до судових, так і до позасудових методів врегулювання спорів. Європейська Рада на своєму засіданні в Тампере 15 жовтня 1999 року закликала держав-членів до запровадження альтернативних позасудових процедур, серед яких медіація є основним методом врегулювання спорів.

Водночас, медіацію в Україні нині, на відміну від інших європейських країн, законодавчо не врегульовано, що значно знижує ефективність її поширення в нашій країні. Так, наприклад, немає чіткого механізму підготовки і сертифікації медіаторів, що є наслідком виникнення в українському медіаційному просторі багатьох суб'єктів, що позиціонують себе як професійні медіатори, проте не мають відповідного фаху, який дозволив би їм провести

медіацію на належному професійному рівні. Усе це потребує правового врегулювання на законодавчому рівні.

У цьому зв'язку наразі в Україні точиться чимало дискусій щодо реалізації інституту медіації, оскільки медіація як процес досудового врегулювання спорів містить багато переваг для сторін на противагу судовому розгляду.

По-перше, учасники контролюють процес переговорів. Медіація може проводитися в порядку та на умовах, визначених сторонами за погодженням з медіатором. Зокрема, сторони мають право вносити пропозиції щодо порядку проведення медіації, надавати потрібну інформацію, заявляти про необхідність участі в медіації третіх осіб, ініціювати проведення індивідуальної бесіди з медіатором, брати участь в обговоренні висунутих пропозицій, формувати коло питань, які потребують обговорення, висловлювати свою думку і позицію з приводу спірної ситуації.

По-друге, конфіденційність. Уся інформація, яка стосується процесу медіації, є конфіденційною і не може бути розголошеною без згоди сторони, що її надала. Сторони та медіатор не мають права посилатися на таку інформацію під час судового засідання, а також розголошувати її будь-яким іншим чином.

По-третє, економія часу і грошей бізнесу. Сторонам медіації не потрібно витрачати гроші на судові витрати (які можуть становити значні суми), залучення фахівців (для здійснення експертиз, вартість яких в окремих випадках може бути більшою ніж сума позову), оплату послуг адвокатів. Витрати сторін медіації обмежуються виплатою винагороди медіатора, розмір якої визначається за погодженням сторін і медіатора та фіксується в угоді про застосування медіації.

По-четверте, нестандартні та гнучкі рішення. Сторони медіації не обмежені ні предметом спору, ні заявленими вимогами на початку медіації. Єдиним обмеженням у медіації є бажання і готовність сторін обговорювати ті чи інші аспекти конфлікту. У медіації немає потреби намагатися «вмістити» варіанти вирішення конфлікту в межі початкових вимог. Завдяки цьому можливе досягнення нестандартних рішень, що підходять до кожного конкретного випадку. Сторони можуть обговорювати варіанти виходу з конфлікту, допоки не знайдуть шлях, який максимально відповідає їх інтересам. Саме такий варіант, у разі згоди на це сторін, лягає в основу медіаційної угоди.

Тенденції до впровадження медіації в правовий простір України не є новими – їх зафіксовано ще в Указі Президента України від 10 травня 2006 року №361/2006 «Про концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів», де серед інших положень передбачено потребу розвитку альтернативних (позасудових)

способів урегулювання спорів, створення умов для стимулювання дешевших і менш формалізованих способів їх урегулювання та інформування громадськості про переваги таких способів захисту прав порівняно з судовим механізмом, а також зазначено, що звернення до суду бажано використовувати як винятковий спосіб урегулювання юридичних спорів.

Указом Президента України від 24 травня 2011 року №597/2011 «Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні» впроваджується новий інститут для кримінального права України – інститут відновного правосуддя (щодо неповнолітніх) і звертається увага на потребу сприяння розвитку програм відновного правосуддя щодо неповнолітніх, які вчинили правопорушення, шляхом запровадження процедури медіації як ефективного засобу добровільного примирення потерпілого та правопорушника.

Згадується про процедуру медіації і в Законі України від 02 червня 2011 року № 3460-VI «Про безоплатну правову допомогу». Зокрема, стаття 7 цього Закону передбачає, що одним з видів послуг з надання первинної безоплатної правової допомоги в Україні є надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

2014 року Україна підписала Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом. Згідно зі статтею 1 Угоди, Україна і ЄС мають посилювати співпрацю у сфері правосуддя, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини й основоположних свобод. Країни Європейського Союзу погодилися, що забезпечення верховенства права та кращого доступу до правосуддя повинно включати доступ як до судових, так і до позасудових методів урегулювання спорів.

Згодом Указом Президента України від 20 травня 2015 року №276/2015 було схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр. Відповідно до п. 5.4 означеної Стратегії, передбачено розширення способів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів (зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації та посередництва).

Крім того, запровадження медіації в Україні було включено до Плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку в методології рейтингу «Ведення бізнесу» на 2016 рік (п. 9), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року №1406-р.

При проведенні судової реформи згадки про медіацію та медіаторів було включено до процесуальних кодексів, а Міністерство соціальної політики України навіть 17 серпня 2016 рокунаказом за №892затвердило Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації). Отже, медіація було

визначено соціальною послугою, хоча в нині чинному Законі «Про соціальні послуги» безпосередньо про неї не йдеться. Проте вже до нового Закону України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII«Про соціальні послуги», що набере чинності з 1 січня 2020 року, медіацію включено як базову соціальну послугу.

Відповідно до названого Стандарту, посередництво (медіація)– це метод розв'язання конфліктів/спорів, за допомогою якого дві або більше сторін конфлікту/спору намагаються в межах структурованого процесу за участю посередника/медіатора досягти згоди для його розв'язання. За задумом авторів Стандарту, медіатор допомагає сторонам налагодити комунікацію, пояснити одна одній своє бачення конфлікту/спору, визначити шляхи його розв'язання, проаналізувати та в разі потреби скорегувати можливі варіанти рішення, домовленості, а також досягти згоди щодо розв'язання конфлікту/спору та/або усунення/відшкодування спричиненої шкоди.

Соціальна послуга в частині проведення медіації не застосовується між потерпілою особою та особою, яка вчинила правопорушення або злочин, у випадках насильства в сім'ї, торгівлі людьми, жорстокого поводження з дітьми.

Основні заходи, що становлять зміст соціальної послуги посередництва (медіації), форми роботи та орієнтовний час для їх виконання, передбачають:

- допомогу у врегулюванні конфліктів;
- ведення переговорів;
- опрацювання шляхів та умов розв'язання конфлікту.

Соціальна послуга може надаватися в обсязі від 1 до 12 зустрічей тривалістю до 3 годин кожна. Кількість і тривалість зустрічей може бути збільшена в разі потреби отримувачів послуг.

Суб'єкт, котрий надає соціальну послугу, формує особову справу, що містить:

- копії листів-запрошень на посередництво з відміткою про їх направлення;
- згоду про застосування посередництва (медіації);
- договір про надання соціальної послуги;
- індивідуальний план надання соціальної послуги;
- засвідчену підписами сторін заяву в довільній формі про досягнення згоди у вирішенні конфлікту/спору;
- письмову відмову учасників процесу від дальшого проведення посередництва (медіації) в довільній формі, бажано із зазначенням причин відмови для подальшого узагальнення.Тобто чинний Стандарт значно обмежує розуміння медіації та сферу її застосування порівняно із законопроектом.

Як і будь-яка сфера діяльності в Україні, медіація потребує правового врегулювання, а саме профільного законодавства, що здатне ефективно врегулювати відносини в сфері медіації, а також необхідним є внесення змін до відповідних законів, у тому числі й процесуальних, доповнивши їх статями, які

дадуть змогу все частіше застосовувати медіаційні процедури між сторонами спору. Водночас на разі медіація в Україні не має чіткого законодавчого регулювання.

У цьому зв'язку коротко зупинимося на історії означеного питання. Статтею 124 Конституції України встановлено, що законом може бути визначеноообов' язковий досудовий порядок урегулювання спору. Проте у вітчизняному законодавстві це питання досі залишається невирішеним. Ще 2013 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект за №2425а-1 «Про медіацію», проте 2014 року його було відкликано.

Уже наступного, 2015 року, у Верховній Раді України було зареєстровано кілька проектів Закону «Про медіацію», зокрема за №3665 [8] та №3665-1. Імплементуючиєвропейський досвід, Верховна Рада України 3 листопада 2016 року в першому читанні 238 голосами ухвалила проект Закону України «Про медіацію» за №3665[8] Авторами проекту були народні депутати України Альона Шкрум, Вікторія Пташник, Оксана Сироїд, Борислав Береза, Сергій Алєксєєв, Леонід Ємець та Олена Сотник. Водночас з прийняттям парламентомза основу законопроекту №3665 [8] понад два роки тривалипостійні дискусії, чи зможе інститут медіації віднайти своє місце в правовій площині українського національного законодавства.

Зрештою 17 січня 2019 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя рекомендував його до ухвалення в другому читанні з урахуванням поправок. Цим проектом пропонувалося запровадити інститут медіації на законодавчому рівні та визначити правові основи надання послуг медіації на професійних засадах.

Проте ухвалення закону так і не відбулося. 28 лютого 2019 року Верховна Рада України відхилила законопроект «Про медіацію»за №3665 [8], що розглядався в другому читанні. Голова парламенту ставив його на голосування кілька разів, однак документ так і не знайшов підтримки в залі. Найбільшою кількістю голосів «за» було 222 при мінімально необхідних 226-ти.

5 липня 2019 року у Верховній Раді України було зареєстровано новий проект Закону «Про діяльність у сфері медіації» народного депутата VIII скликання Ю.Р. Мірошниченка за №10425. Цей документ, як і попередній, визначав правові засади та порядок проведення медіації як досудової та позасудової процедури врегулювання конфлікту (спору), її принципи, статус та дисциплінарну відповідальність медіаторів, їхнє самоврядування, підготовку кадрів для медіації. Водночас через закінчення повноважень Верховної Ради України VIII скликання у зв'язку з дочасними парламентськими виборами проект закону було знято з реєстрації.

Наразі в Комітеті Верховної Ради України IX скликання з питань правової політики жодного проекту Закону «Про медіацію» не зареєстровано.

У цій ситуації доводиться лише сподіватися, що нова Верховна Рада України або напрацює власний законопроект про медіацію, або візьме до свого розгляду котрийсь із розроблених народними депутатами попередніх скликань. Така практика, як відомо, зараз існує. З цією метою, щоб уникнути помилок при ухваленні нового закону, слід звернути увагу на проблемні питання, що були в законопроекті № 3665 [8].

Напередодні розгляду в парламенті України експерти з питань права звертали увагу на те, що в законопроекті №3665[8] недостатньо чітко було врегульовано питання організації професійної діяльності медіаторів та їхньої професійної підготовки. Зокрема, у Висновку Головного експертного управління Верховної Ради України зазначалося, що слід заборонити участь у медіації посадових осіб органів місцевого самоврядування, суддів та інших працівників судових органів, посадових осіб прокуратури, нотаріусів тощо.

У проекті №3665 [8] було б доцільно більш чітко визначити питання правового статусу медіаторів та правові підстави їхньої діяльності (зокрема, чи є вони суб'єктами підприємницької діяльності тощо).

Наприклад, у статті 8 проекту Закону потрібно було б детальніше окреслити перелік обставин, що унеможливлюють нейтральність медіатора, та наслідків недотримання медіатором заборони щодо участі в медіації спорів, у яких він має особистий інтерес. Хоча в законопроекті й були положення про нейтральність медіатора, проте виходячи з їх змісту, вони носили лише формальний характер. Незрозуміло, яким чином можна перевірити таку нейтральність, а також яким чином у разі виявлення фактів зловживання нейтральністю медіатором відкликати його посередництво.

Згідно з проектом [8], медіація могла застосовуватися в будь-яких спорах, у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у кримінальних процесах і справах про адміністративні правопорушення.

Важливим аспектом законопроекту [8] було те, що його положеннями передбачена відповідальність медіатора. Медіатор несе відповідальність за порушення вимог закону про медіацію, правил етики медіаторів, будь-яких договірних зобов'язань щодо сторін медіації. Сторона медіації, яка вважає, що незаконними діями або бездіяльністю медіатора їй було завдано матеріальної або моральної шкоди, могла звернутися зі скаргою до організації, яка забезпечує проведення медіації, до об'єднання медіаторів, а також до суду за захистом своїх законних прав та інтересів.

З одного боку, це позитивний момент, оскільки такі положення дають чіткість щодо того, хто несе відповідальність за порушення процедури медіації. Однак законопроектом чомусь було передбачено відповідальність лише медіатора, а сторін спору – ні. З іншого боку, такі положення можуть

спричинити зарегульованість інституту медіації. При цьому не встановлюється відповідальність сторін, наприклад, у разі розголошення конфіденційної інформації.Законопроект виходить з принципу органічного «вбудовування» медіації в існуючу правову систему. За законопроектом інститут медіації доповнює, а не змінює чинні правові інститути, такі як мирова угода в цивільному та господарському процесах, примирення в адміністративному судочинстві та кримінальному процесі тощо.

Проте медіація в баченні авторів проекту істотно відрізняється від судового чи іншого спору. Справа в тому, що медіатор не має права вирішувати спір між сторонами, не може, якщо сторони медіації не погодились у письмовій формі про інше, надавати вказівки та рекомендації щодо варіантів врегулювання спору, оцінювати поведінку та позиції сторін за винятком явного порушення ними правових або етичних норм, порядку проведення медіації. На відміну від такої ситуації, суддя чи третейський суддя має право звертати увагу сторін на можливість проведення процедури медіації на всіх стадіях судового розгляду справи, і суд чи третейський суд має право зупинити провадження у справі за спільним клопотанням сторін на час, необхідний для проведення процедури медіації.

У той же час законопроект [8] відтворює текст статті 5 Директиви 2008/52/ЕС і запроваджує модель добровільної медіації, де суд має право рекомендувати сторонам медіацію, а сторони можуть відмовитися від неї. Саме таку модель обрано законодавцем, оскільки досудове врегулювання спорів не є обов’язковим і не може обмежувати право на судовий захист.

Новацією проекту є й те, що сторони мають право домовитися про включення до договору письмового медіаційного застереження, згідно з яким вони погоджуються передати на медіацію всі або певні спори, які можуть виникнути між ними у зв’язку з будь-якими конкретними правовідносинами, незалежно від того, мають вони договірний характер чи ні. Однак наявність медіаційного застереження в договорі не є перешкодою для звернення до суду або третейського суду.

Після ухвалення Закону «Про медіацію» в Україні планувалося створення реєстру медіаторів. До реєстру мала б вноситися інформація про медіатора (освіта, інформація щодо підготовки особи як медіатора, дані про організацію, що здійснювала підготовку, кількість годин підготовки, а також інша інформація, яка допоможе сторонам обрати медіатора для конкретної справи). Відповідно до положень проекту Закону[8], сторони спорів могли б самостійно обирати медіатора. Такий порядок дещо схожий на порядок вибору арбітра у процесі врегулювання спорів шляхом арбітражу.

Висновки з даного дослідження. Наразі в Україні процедуру медіації не регламентовано на законодавчому рівні, що значно ускладнює її застосування

на практиці. За словами народного депутата України VIIIскликання Альони Шкрум (одного із авторів законопроекту № 3665), ухвалення одного цього невеличкого закону могло б піднести нашу країну в рейтингу DoingBusiness за «Виконанням контрактів» на 18 позицій (!) (з 82 на 64 місце) і бути позитивним сигналом для інвесторів.Водночас не слід забувати, що вже сьогодні (і без наявності закону) медіація в Україні часто використовується як спосіб примирення потерпілого і правопорушника, для захисту прав споживачів, вирішення трудових та сімейних спорів. Показником ефективності медіації в Україні слугує саме виконання сторонами досягнутих домовленостей під час медіації. Згідно зі статистикою, не виконується лише близько 5% рішень, досягнутих в результаті медіації. Медіація є добровільною. Якщо сторони домовилися врегулювати спір, застосовуючи медіацію, це означає, що вони готові виконати досягнуті ними домовленості.

Водночас після ухвалення Закону єдиною перешкодою для стрімкого розвитку медіації в Україні може стати низький рівень знань про медіацію серед звичайних громадян та в бізнес-середовищі, що може породжувати недовіру до такої процедури. Загалом, медіація в Україні не є такою нереальною, як здавалося б, але потрібно пройти шлях визначення цієї процедури на законодавчому рівні.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження порушеної нами в статті проблеми стосуватимуться висвітленню перших результатів застосування медіації в Україні після ухвалення Закону про медіацію.

Список використаних джерел

1. Боженко Н.В. Медіація як один із засобів врегулювання адміністративних спорів: теоретико-історичний аспект [Електронний ресурс] / Н. В. Боженко // Право.ua. - 2017. - № 1. - С. 95-98. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2017_1_19

2. Бородін Є. Медіація в публічному управлінні як форма інституціонального компромісу [Електронний ресурс] / Є. Бородін // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2017. - Вип. 3. - С. 6-11. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_3_3

3. Дутко А.О. Медіація як явище правової дійсності [Електронний ресурс] / А. О. Дутко // Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки. - 2018. - Вип. 6. - С. 210-216. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlkau_2018_6_22

4. Мазаракі Н.А. Медіація в Україні як соціальний та правовий інститут [Електронний ресурс] / Н. А. Мазаракі // Часопис Київського університету

права. - 2018. - № 3. - С. 169-173. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2018_3_40

5. Подковенко Т.О. Медіація як один з альтернативних способів вирішення спорів та її вплив на правову культуру суспільства [Електронний ресурс] / Т. О. Подковенко // Актуальні проблеми правознавства. - 2019. - Вип. 1. - С. 11-16. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2019_1_4

6. Приходько В.Ю. Медіація як альтернативний метод вирішення конфліктів та її перспективи в України [Електронний ресурс] / В. Ю. Приходько // Молодий вчений. - 2018. - № 4(2). - С. 743-746. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_4(2)__92

7 .Про медіацію: проект Закону України від 17 грудня 2015 № 3665 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2TT00V.html

8. Семеряк М.М. Медіація як спосіб вирішення конфліктів між суб'єктами господарювання [Електронний ресурс] / М. М. Семеряк // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки. - 2018. - Т. 29(68), № 6. - С. 51-54. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29(68)_6_11

9. Соха С.С. Медіація як важливий інститут становлення правової системи в Україні [Електронний ресурс] / С. С. Соха // Молодий вчений. - 2019. - № 5(2). - С. 496-499. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2019_5(2)__53

10. Федорова Т.С. Медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів та особливості його функціонування у сфері господарської юстиції України [Електронний ресурс] / Т. С. Федорова // Прикарпатський юридичний вісник. - 2017. - Вип. 6(2). - С. 182-187. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2017_6(2)__40

11. The Uniform Mediation Act [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://www.mediate.com/articles/umafinalstyled.cfm).

References

1. Bozhenko N.V. Mediatsiia yak odyn iz zasobiv vrehuliuvannia administratyvnykh sporiv: teoretyko-istorychnyi aspekt [Elektronnyi resurs] / N. V. Bozhenko // Pravo.ua. - 2017. - # 1. - S. 95-98. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2017_1_19

2. Borodin Ye. Mediatsiia v publichnomu upravlinni yak forma instytutsionalnoho kompromisu [Elektronnyi resurs] / Ye. Borodin // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. - 2017. - Vyp. 3. - S. 6-11. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_3_3

3. Dutko A.O. Mediatsiia yak yavyshche pravovoi diisnosti [Elektronnyi resurs] / A. O. Dutko // Visnyk Lvivskoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu. Yurydychni nauky. - 2018. - Vyp. 6. - S. 210-216. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlkau_2018_6_22

4. Mazaraki N.A. Mediatsiia v Ukraini yak sotsialnyi ta pravovyi instytut [Elektronnyi resurs] / N. A. Mazaraki // Chasopys Kyivskoho universytetu prava. - 2018. - # 3. - S. 169-173. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2018_3_40

5. Podkovenko T.O. Mediatsiia yak odyn z alternatyvnykh sposobiv vyrishennia sporiv ta yii vplyv na pravovu kulturu suspilstva [Elektronnyi resurs] / T. O. Podkovenko // Aktualni problemy pravoznavstva. - 2019. - Vyp. 1. - S. 11-16. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2019_1_4

6. Prykhodko V.Yu. Mediatsiia yak alternatyvnyi metod vyrishennia konfliktiv ta yii perspektyvy v Ukrainy [Elektronnyi resurs] / V. Yu. Prykhodko // Molodyi vchenyi. - 2018. - # 4(2). - S. 743-746. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_4(2)__92

7. Pro mediatsiiu: proekt Zakonu Ukrainy vid 17 hrudnia 2015 # 3665 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2TT00V.html

8. Semeriak M.M. Mediatsiia yak sposib vyrishennia konfliktiv mizh subiektamy hospodariuvannia [Elektronnyi resurs] / M. M. Semeriak // Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Seriia : Yurydychni nauky. - 2018. - T. 29(68), # 6. - S. 51-54. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29(68)_6_11

9. Sokha S.S. Mediatsiia yak vazhlyvyi instytut stanovlennia pravovoi systemy v Ukraini [Elektronnyi resurs] / S. S. Sokha // Molodyi vchenyi. - 2019. - # 5(2). - S. 496-499. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2019_5(2)__53

10. Fedorova T.S. Mediatsiia yak alternatyvnyi sposib vyrishennia sporiv ta osoblyvosti yoho funktsionuvannia u sferi hospodarskoi yustytsii Ukrainy [Elektronnyi resurs] / T. C. Fedorova // Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk. - 2017. - Vyp. 6(2). - S. 182-187. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2017_6(2)__40

11. The Uniform Mediation Act [Elektronnyi resurs]. -Rezhym dostupu: https://www.mediate.com/articles/umafinalstyled.cfm).

УДК: 351.74:007:004 (477)
DOI: 10.5281/zenodo.3839719

Карпенко О. В., д. держ. упр., доцент, завідувач кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України

Гавриляк В. Б., аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України

Karpenko O., Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Chairman of Information Policy and Digital Technologies Department of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Havryliak V., PhD student of Information Policy and Digital Technologies Department of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ІДЕНТИФІКАЦІЯ КОРИСТУВАЧІВ МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ ЯК МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ НЕБЕЗПЕЧНОГО КОНТЕНТУ В КІБЕРПРОСТОРІ УКРАЇНИ

INTERNET USERS' IDENTIFICATION AS A MECHANISM FOR COUNTERACTING THE SPREAD OF DANGEROUS CONTENT IN UKRAINE'S CYBERSPACE

У статті проаналізовано зарубіжний досвід ідентифікації користувачів мережі Інтернет (на прикладі Сполученого Королівства Великобританії, Китайської Народної Республіки та Республіки Білорусь). Встановлено, що в країнах авторитарного типу спостерігається застосування обмежувальних інструментів тотального контролю за діяльністю користувачів у мережі Інтернет, а в країнах з розвиненою демократією здійснюється моніторинг, аналіз та акумуляція даних про діяльність користувачів в кіберпросторі та здійснюється цілеспрямований вплив на окремі інтернет-ресурси та користувачів. Виявлено загальносвітову тенденцію щодо посилення контролю з боку правоохоронних органів за контентом кіберпростору, мережевим трафіком та цифровими пристроями користувачів, в результаті чого відбувається зміщення акценту від боротьби з наслідками безконтрольності розміщення контенту в кіберпросторі до застосування ефективних механізмів

боротьби з її причинами. Актуалізація регулюючої участі органів державної влади у функціонуванні мережі Інтернет та посилення їх моніторингових, наглядових та контролюючих функцій практично не зустрічає супротиву громадськості навіть у тих країнах, де існує активний контроль за дотриманням демократичних свобод. Обґрунтовано необхідність обов'язкової ідентифікації (деанонімізації) в Україні користувачів Інтернету за умови здійснення ними у мережі інформаційно-комунікативної діяльності (передусім у процесі взаємодії з суб'єктами публічного управління), як ефективного механізму протидії поширенню небезпечного (шкідливого, незаконного, протиправного, дифамаційного, фейкового тощо) контенту, реалізації кіберзахисту суспільства, запобігання кіберзлочинності (хакерства, цифрового кіднепінгу, фішингу, доксінгу, кібербулінгу публічних осіб тощо), підвищення рівня кіберкультури населення та гарантування належної кібербезпеки держави. Рекомендовано практичні інструменти та заходи боротьби з поширенням небезпечного контенту в кіберпросторі України та доведено важливість створення належних умов для забезпечення балансу між реалізацією механізмів обмежувальної державної політики у сфері кібербезпеки та забезпеченням свободи слова й відкритості Інтернету.

Ключові слова: *анонімність, кіберпростір, кібербезпека, кіберзахист, кіберкультура, ідентифікація (деанонімізація) користувачів, мережа Інтернет, небезпечний контент, незаконний контент, моніторинг контенту, фільтрація контенту.*

This article analyzes the foreign experience of Internet users' identification (on the example of the United Kingdom of Great Britain, the People's Republic of China and the Republic of Belarus). It is established that the implementation of restrictive tools for total control over the of Internet users' activities in authoritarian countries is observed, and in countries with developed democracy monitoring, analysis and accumulation of data on users in cyberspace and targeted impact on individual Internet resources and users are provided. A global trend of strengthening law enforcement control over cyberspace content, network traffic and digital devices of users have been identified, resulting in a shift of emphasis from combating the effects of uncontrolled placement of content in cyberspace prior to the implementation of effective mechanisms to combat its causes. The actualization of the regulatory participation of public authorities in the functioning of the Internet and strengthening of their monitoring, supervisory and control functions is practically not met with public resistance, even in those countries where there is active control over the observance of democratic freedoms. The necessity of obligatory identification (de-anonymization) of Internet users in Ukraine is substantiated providing that they carry out information and communication activities in the network (primarily in the process

of interaction with public authority subjects) as an effective mechanism to counteract the spread of dangerous (harmful, illegal, defamatory, fake, etc.) content, implementation of cyber protection of society, prevention of cybercrime, hacking, digital kidnapping, phishing, docking, cyber bullying of public figures, etc.), raising the level of cyber culture of the population and guaranteeing proper cyber security of the state. The usage of practical tools and measures to combat the spread of dangerous content in the cyberspace of Ukraine is recommended and the importance of creating appropriate conditions to ensure a balance between the implementation of restrictive government policies in the field of cybersecurity and freedom of speech and openness of the Internet is proven.

Keywords: *anonymity, cyber space, cyber security, cyber protection, cyber culture, user identification (de-anonymization), Internet, dangerous content, illegal content, content monitoring, content filtration.*

Постановка проблеми. У Доктрині інформаційної безпеки України [1] одним із пріоритетів державної політики в інформаційній сфері визначено законодавче врегулювання механізму виявлення, фіксації, блокування та видалення з інформаційного простору, зокрема з українського сегмента мережі Інтернет, інформації, яка загрожує життю, здоров'ю громадян, пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення територіальної цілісності та суверенітету країни.

Сучасні цифрові, інформаційні, комунікативні та мережеві технології формують сучасний світовий кіберпростір, для якого відсутні кордони та будь-які обмеження щодо поширення, розміщення та отримання інформації. Відповідно до українського законодавства під кіберпростором слід розуміти "середовище (віртуальний простір), яке надає можливості для здійснення комунікацій та/або реалізації суспільних відносин, утворене в результаті функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем та забезпечення цифрових комунікацій з використанням мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передачі даних" [2].

Залежність усіх сфер життєдіяльності суспільства від споживання великих обсягів інформації спричинює поширення фейків (дезінформації), контенту загрозливого та аморального характеру, а низький рівень цифрової компетентності (грамотності) більшості користувачів мережі Інтернет сприяє активізації протиправної діяльності хакерів, кіберзлочинців та кібертерористів. Цифровий кіднепінг, фішинг, дифамація, доксінг, кібербулінг зумовлюють застосування державою кращих зарубіжних практик боротьби з небезпечним контентом, в кіберпросторі, який шкодить інтересам особи, суспільства і держави. Одним із шляхів боротьби із небезпечним (шкідливим, незаконним,

протиправним, дифамаційним, фейковим тощо) контентом може бути запровадження ідентифікації (деанонімізації) користувачів мережі Інтернет.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження, присвячені проблемним питанням і особливостям боротьби з небезпечним контентом, а також деанонімізації користувачів мережі М.М. Мікуліна [3], Д.Ф. Куц та А.М. Іванов [4], М.В. Гуцалюк [5], Р.О. Козак [6], Д.О. Маріц [7] та інші науковці. Однак, зазначені праці стосуються передусім забезпечення захисту персональних даних у галузі кримінального та адміністративного права, натомість у науці державного управління проблематика здійснення ідентифікації користувачів у мережі Інтернет й досі залишається мало дослідженою, що актуалізує тему даного дослідження. Також невирішеними залишаються питання оптимального вибору ефективного механізму протидії поширенню небезпечного контенту в кіберпросторі України задля належного гарантування кібербезпеки держави та забезпечення високого рівня кіберкультури користувачів мережі Інтернет, особливо у процесі їх комунікування з державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є теоретичне обґрунтування необхідності застосування ідентифікації (деанонімізації) користувачів в мережі Інтернет у процесі здійснення ними інформаційно-комунікативної діяльності, передусім при взаємодії з суб'єктами публічного управління, як механізму протидії поширенню небезпечного контенту в кіберпросторі, а також надання рекомендацій щодо його практичного застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу. З урахуванням неможливості застосування глобальних обмежень щодо поширення, розміщення та отримання інформації у кіберпросторі національні уряди багатьох країн світу намагаються впроваджувати різні механізми (засоби, інструменти та технології) протидії впливу небезпечного контенту на користувачів мережі Інтернет.

Так, зокрема у червні 2017 року у Китаї набув чинності Закон "Про кібербезпеку КНР" [8], головною метою якого проголошено гарантування кібербезпеки, захист суверенітету країни та провадження національної безпеки в кіберпросторі, забезпечення захисту соціальних/громадянських прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також сприяння сталому розвитку цифрової економіки. Цей закон регулює створення, експлуатацію, обслуговування і використання цифрових комунікаційних мереж, а також нагляд і адміністрування процедур кібербезпеки на території Китаю. Задля досягнення поставленої мети, зазначений правовий акт зобов'язує операторів мережі Інтернет (провайдерів):

– забезпечувати моніторинг та фіксацію стану роботи мережі та інцидентів щодо порушення безпеки у мережі, зберігати мережеві “лог-файли” упродовж не менше 6 місяців (пункт 3 статті 21);

– вимагати надання достовірної інформації (“true identity information”) від громадян для верифікації їх автентичності, тобто для встановлення особи кожного користувача Інтернету (стаття 24);

– надавати технічну підтримку та допомогу правоохоронним органам для захисту державної безпеки та розслідування злочинів в кіберпросторі (стаття 28);

– посилити контроль за інформацією, оприлюдненої користувачами, а у разі виявлення інформації, забороненої законами чи адміністративними нормами, вживати заходів задля запобігання її подальшому розповсюдженню та збереженню (стаття 47). Окрім цього, відповідно до 37 статті оператори критичної інформаційної інфраструктури зобов’язані забезпечити зберігання персональних даних користувачів та іншої важливої для країни інформації виключно на обладнанні, яке знаходиться на території КНР (“вимоги локалізації даних”) [8]. В цілому, в Китаї чітко пов’язують безконтрольність розміщення контенту в мережі Інтернет із загрозами єдності та незалежності країни, завданням шкоди “етнічній солідарності”, пропагуванням насилля та порнографії, порушенням прав особи, завданням шкоди культурним цінностям та традиціям. Також китайська влада намагається посилити контроль за загальнодоступними точками доступу до мережі Інтернет та інтернет-трафіком громадян, а з 1 грудня 2019 року для покупки нової SIM-карти мобільного зв’язку в китайським громадянам необхідно спершу пройти процедуру сканування обличчя [9].

З грудня 2018 року у Білорусі всіх власників інтернет-ресурсів влада зобов’язала здійснювати процедуру ідентифікації їх користувачів та укладати “користувальницьку угоду” з особою, яка має бажання залишати коментарі на білоруських інтернет-ресурсах, інтернет-форумі тощо. Попередня ідентифікація користувача здійснюється при реєстрації ним облікового запису на інтернет-ресурсі шляхом укладення угоди про використання. Ця угода має містити попередження про неприпустимість розміщення користувачем на інтернет-ресурсі повідомлень, що містять інформацію, поширення якої заборонене законодавством Білорусі. Для проходження процедури ідентифікації користувач повинен увести свій номер мобільного телефону при заповненні цифрової форми “користувальницької угоди”. Обліковий запис користувача буде активований після того, як власник інтернет-ресурсу відправить на мобільний телефон користувача SMS-повідомлення з кодом активації. Власник інтернет-ресурсу зобов’язаний зберігати залишені користувачем коментарі протягом року після розірвання угоди про використання на серверах, які

фізично розташовані на території Республіки Білорусь. Власник інтернет-ресурсу повинен надавати ці відомості на вимогу органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, прокуратури і досудового слідства, Комітету державного контролю, Міністерства інформації, податкових органів та судів [10]. Крім того, всі білоруські інтернет-ЗМІ (до яких в законодавстві країни застосовується термін "мережеві видання") повинні пройти обов'язкову процедуру державної реєстрації [11].

Щодо застосування механізмів протидії поширенню небезпечного контенту в кіберпросторі провідними країнами світу, то в Україні корисним буде досвід Великобританії, де застосовується державно-приватне партнерство в особі взаємодії таких інституцій як державний медіа регулятор "Офіс комунікацій" (Office of Communications, далі - OFCOM), недержавна організація "Фонд інтернет-нагляду" (Internet Watch Foundation, далі - IWF) та Асоціація провайдерів інтернет-послуг ("Internet Service Providers Association", далі - ISPA).

OFCOM є органом, уповноваженим урядом Великобританії для здійснення регулювання діяльності та сприяння конкуренції у галузі радіомовлення, телекомунікацій та поштового зв'язку Великобританії. OFCOM функціонує на підставі Законів Сполученого Королівства Великобританії "Про Офіс комунікацій" (Office of Communications Act, 2002) [12] та "Про комунікації" (Communications Act, 2003) [13], має широкі повноваження в сфері телебачення, радіо-, телекомунікацій та надання поштових послуг. До функцій OFCOM належать, зокрема:

- ліцензування державних операторів телерадіомовлення (у тому числі інтернет-провайдерів та операторів мобільного зв'язку);
- розробка правил, кодексів та вироблення державної політики в області публічного мовлення;
- опрацювання скарг користувачів та вирішення спорів (конфліктів) всіх суб'єктів у сфері телебачення, радіо, телекомунікацій та поштового зв'язку;
- підтримка вільної конкуренції;
- захист радіочастотного спектру від зловживань тощо.

У 2017 році Законом Сполученого Королівства Великобританії "Про цифрову економіку" (Digital Economy Act, 2017) OFCOM одержав додаткові повноваження щодо встановлення мінімальної швидкості широкосмугового зв'язку, наданої постачальниками послуг Інтернету, можливості фінансово штрафувати провайдерів зв'язку за невиконання ліцензійних зобов'язань [14].

Прикладом ефективності функціонування цієї організації є проведення розслідування та встановлення порушень правил мовлення телеканалом "Russia

Today", а саме: виявлено упереджене подання інформації у семи програмах новин упродовж 6 тижнів (у період з 17 березня по 26 квітня 2018 року). Це призвело до того, що у липні 2019 року телеканал було оштрафовано на 200 тис. фунтів [15]. У лютому 2020 року, після громадського обговорення "Білої книги щодо протидії онлайн-шкоді" (The Online Harms White Paper) [16] уряд Великобританії надав OFCOM ще більші повноваження для захисту користувачів Інтернету від контенту зі "шкідливим та незаконним вмістом" [17].

IWF є недержавною неприбутковою організацією, завданням якої є сприяння видаленню з мережі Інтернет небезпечного контенту, наприклад такого, що містить сексуальне насилля над дітьми не тільки у Великобританії, а й у всьому світі [18]. Статус IWF як відповідного органу звітності, оцінки та вилучення матеріалів, які містять небезпечний контент, визначено Меморандумом про взаєморозуміння між Коронною службою прокуратури (The Crown Prosecution Service – CPS), Асоціацією головних начальників поліції (The Association of Chief Police Officers – ACPO) та її правонаступником – Радою керівників національної поліції (The National Police Chiefs' Council – NPCC) [19]. IWF є громадським партнером британського уряду, фінансується постачальниками інтернет-послуг, операторами мобільного зв'язку, виробниками програмного забезпечення та цифрового устаткування. IWF самостійно здійснює моніторинг контенту в мережі Інтернет у пошуках небезпечних матеріалів, а також розглядає скарги від користувачів, що можуть бути подані за допомогою стаціонарного телефону, мобільного телефону, електронної пошти, факсу або онлайн на сайті "www.iwf.org.uk". Згодом аналітики IWF оцінюють надані матеріали, а у разі виявлення потенційно небезпечного контенту у сегменті британського Інтернету розпочинається співпраця з відповідним постачальником послуг та правоохоронними органами задля його подальшого вилучення та притягнення його автора (або поширювача) до адміністративної / кримінальної відповідальності.

Асоціацію ISPA засновано в 1995 році як перше торговельне об'єднання інтернет-провайдерів для сприяння конкуренції, саморегулюванню та розвитку мережі Інтернет. ISPA представляє та захищає інтереси британських провайдерів. Компанії, які вирішили стати членами ISPA, беруть на себе зобов'язання дотримуватися "Кодексу діяльності ISPA" (ISPA Code of Practice) [20]. Членство в ISPA не призводить до автоматичного членства у IWF, однак членам ISPA рекомендується розглянути безпосереднє членство у IWF, брати до уваги звернення та рекомендації IWF, а також надавати ISPA контактну інформацію для отримання повідомлень від IWF.

Законом Сполученого Королівства Великобританії "Про цифрову економіку" (2017 р.) запроваджено вимоги щодо інтернет-фільтрації [21] –

постачальник послуги доступу до Інтернету для кінцевого споживача може заборонити або обмежити доступ до інформації, вмісту, додатків чи послуг для захисту користувачів (зокрема дітей) чи інших цілей, якщо дія відповідає умовам використання конкретного сервісу. Однак, ще у 2014 році найбільші постачальники інтернет-послуг у Великобританії (“BT Group”, “Sky”, “TalkTalk” та “Virgin Media”) запровадили послугу фільтрації контенту на мережевому рівні, яка дозволяє власнику облікового запису вибрати для блокування його вміст за певними категоріями, серед яких є матеріали порнографічного характеру, матеріали, що зображують жорстокість, ненависть, суїцид, сприяють поширенню шкідливих звичок (наркотиків, алкоголю, тютюну), заохочують хакерство, незаконний обмін файлами та іншу протиправну діяльність [22].

В 2017 році, виступаючи на засіданні Генеральної асамблеї ООН, президент Естонії Керсті Кальюлайд заявила, “що сучасний світ потребує наявності у всіх користувачів мережі Інтернет посвідчення (так званого “інтернет-паспорту”), що дозволить проводити їх ідентифікацію”. Обґрунтовуючи свою думку, політик зазначила: “В аналоговому світі легко ідентифікувати себе навіть тим, кого ви не знаєте, оскільки держави видають своїм громадянам паспорти. Подібна ідентифікація потрібна для цифрового світу, однак дуже мало країн пропонують механізм безпечної ідентифікації. Національні уряди мають дати таку можливість суспільству, аби захистити його і дозволити безпечно проводити операції та комунікувати онлайн. Покращене цифровізацією громадянське суспільство функціонує краще, якщо держави надають своїм громадян можливість вести безпечну онлайн комунікацію”. На переконання президента Естонії, виклики цифрового світу також примушують переосмислити застосування сучасних законів до функціонування кіберпростору, зокрема “слід продовжувати аналізувати те, як міжнародні закони застосовуються до комп’ютерного світу, особливо стосовно контрзаходів, потенційного застосування права на самозахист та Міжнародного гуманітарного права” [23].

Зазначене свідчить про довгострокову тенденцію формування в мережі Інтернет класичних прав та обов’язків громадянина та держави, що існують в традиційній державі.

Одним з актуальних суспільних викликів сьогодення є проблема попередження правопорушень у соціальних мережах. Процедура отримання доступу та вилучення незаконних матеріалів у провайдерів та компаній, розміщених поза межами країни, насамперед, Facebook, Google та Twitter, є досить складною.

Так, Facebook на своєму сайті зазначає, що дані облікових записів надаються соцмережею виключно згідно з умовами надання послуг і нормами

чинного законодавства, зокрема Федеральним законом США “Про збереження інформації” (Stored Communications Act, SCA) і розділами 2701-2712 статті 18 Кодексу США. Зокрема, для затребування даних абонента (повного імені, тривалості обслуговування, даних кредитної картки, електронних адрес, IP-адрес, статистику нещодавніх входів/виходів) необхідний запит правоохоронних органів, виданий у рамках офіційного кримінального розслідування. Для витребування (на додачу до визначених вище основних даних абонента) певних записів та іншої пов’язаної з обліковим записом інформації користувача (за винятком вмісту повідомлень), як-от заголовків повідомлень і IP-адрес, обов’язкова наявність судового розпорядження. Для витребування збереженого вмісту (контенту) будь-якого облікового запису, зокрема повідомлень, фотографій, відеозаписів, дописів у життєписі та інформації про розташування, вимагається ордер на обшук, виданий з обґрунтуванням підстави та дотриманням положень Кримінально-процесуального кодексу або інших аналогічних документів, які регламентують видачу офіційних ордерів [24]. Також дані облікових записів надаються Facebook у разі надходження офіційного запиту (чи судового доручення) від органів публічної влади інших країн, які мають з США відповідні договори про взаємну юридичну допомогу, за відсутності суперечностей із міжнародними стандартами. Подібні роз’яснення існують й на сайтах компаній Google [25], Twitter [26] та інших.

У більшості провідних країн світу спостерігається зміщення акценту з боротьби з наслідками безконтрольності розміщення контенту в мережі Інтернет на боротьбу з її причинами. Наразі, важко уявити, що відбувалося б на вулицях міст, якщо автомобілі не мали б номерних знаків, а громадянам дозволялося їздити без водійських прав, тобто анонімно. На нашу думку, саме для забезпечення захисту у мережі Інтернет існуючих прав/свобод громадянина та держави, доведеться встановити чіткі правила користування мережею Інтернет та застосовувати обов’язкову ідентифікацію користувачів, які здійснюють інформаційно-комунікативну діяльність.

За деякими оцінками, у понад 150 країнах світу запроваджено реєстрацію чи активацію SIM-карт мобільних операторів за наявності посвідчення особи. Вперше у 2003 році обов’язкову реєстрацію передплачених SIM-карт було унормовано в Німеччині та Швейцарії. Станом на 1 травня 2020 року придбати нову SIM-карту без паспорта неможливо в Норвегії, Польщі, Франції, Бельгії, Австралії, Росії, Індії, Бразилії, Болівії, Перу, Еквадорі, майже у всій Африці й багатьох інших країнах. Найвагомішим аргументом за впровадження такої системи стала констатація того, що правоохоронцям буде легше боротися із терористами та кіберзлочинцями. До того ж, в деяких країнах, наприклад, у Грузії, яка активно інтегрується в Європу, до зареєстрованої SIM-карти

прив’язують офіційні документи, наприклад, водійські права. Це дає змогу автомобілістові отримувати на свій смартфон SMS про накладання штрафу за порушення правил дорожнього руху [27].

На нашу думку, основою боротьби держави (в особі відповідних органів влади) з поширенням небезпечного контенту в кіберпросторі має стати:

– формування та обов’язкове встановлення провайдерами інтернет-послуг блокуючих фільтрів для поширення небезпечного контенту як першочергового запобіжного засобу кібербезпеки користувачів (без надання можливості користувачам відключити за бажанням такі фільтри);

– використання технологій моніторингу та фільтрації мережевого трафіку із застосуванням систем машинного навчання (machine learning) та алгоритмів штучного інтелекту (artificial intelligence) для виявлення й блокування доступу до екстремістських і терористичних матеріалів, інструментів застосування кібербулінгу, матеріалів порнографічного характеру та контенту з продукування сексуального насильства над дітьми, а також розміщення на сайтах спеціального сервісу для повідомлення соціально свідомими користувачами про виявлення таких матеріалів;

– примусове блокування сайтів (у тому числі закордонних сайтів), які можуть завдати шкоди життю, честі та гідності, ділової репутації, здоров’ю громадян, пропагують війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення територіальної цілісності та незалежності країни;

– реєстрація інтернет-ресурсів з висуванням кваліфікаційних вимог до їх головних редакторів;

– ідентифікація користувачів соціальних мереж та інтернет-ресурсів за допомогою SMS, mobile ID, e-mail;

– запровадження реєстрації чи активації SIM-карт мобільного зв’язку за наявності посвідчення особи (паспорту, ID-картки);

– ідентифікація цифрових пристроїв користувачів (за IP-адресою, MAC-адресою, IMEI-кодом);

– посилення контролю за точками загального доступу до мережі Інтернет (зокрема точок доступу через Wi-Fi);

– зобов’язання провайдерів зберігати упродовж визначеного періоду метадані інтернет-трафіку користувачів та IP-адреси (у тому числі динамічні IP-адреси), які надаються їх цифровим пристроям;

– покладання зобов’язань на власників інтернет-ресурсів зберігати залишені користувачами коментарі (із встановленням конкретного періоду зберігання коментарів, у тому числі їх зберігання на серверах, що фізично розташовані на території країни);

– запровадження адміністративної (штрафних санкцій) та кримінальної відповідальності за порушення перерахованих вимог.

Перелічені заходи повинні сприяти зниженню рівня кіберзагроз, хакерства, комп'ютерного піратства, сприяти протидії порушенню авторських прав в інтернет-мережі, протидії розповсюдженню дитячої порнографії, протидії дифамації та поширенню недостовірної (фейкової) інформації в інтернет-мережі, а також захисту від цифрового кіднепінгу, фішингу, доксінгу та кібербулінгу. Також, це однозначно призведе до підвищення рівня цифрової культури користувачів, оскільки підвищить рівень культури ведення дискусій між користувачами, встановить бар'єри вживанню ненормативної лексики, хамства, образ та аморальності, сприятиме можливості застосування захисту честі, гідності, ділової репутації та прав громадян в інтернет-мережі.

Висновки. В ході проведеного дослідження проаналізовано зарубіжний досвід вироблення державної політики стосовно протидії поширенню незаконного контенту в кіберпросторі. Виявлено, що в країнах авторитарного типу (наприклад в Китайській Народній Республіці та Республіці Білорусь) спостерігається застосування обмежувальних інструментів та заходів тотального контролю за діяльністю користувачів у мережі Інтернет, а в країнах з розвиненою демократією (наприклад у Великобританії) здебільшого реалізується державне регулювання на засадах публічно-приватного партнерства, за якого, в першу чергу, відбувається моніторинг, аналіз, накопичення та акумуляція даних про діяльність користувачів у кіберпросторі, насамперед в національному сегменті Інтернету та здійснюється цілеспрямований вплив (аж до відключення від мережі) на окремі його елементи (інтернет-ресурси) або на окремих користувачів. Однак, серед більшості країн світу спостерігається тенденція щодо посилення контролю з боку правоохоронних органів за контентом кіберпростору, мережевим трафіком та цифровими пристроями користувачів, в результаті чого відбувається зміщення акценту від боротьби з наслідками безконтрольності розміщення контенту в кіберпросторі до застосування механізмів боротьби з її причинами. Актуалізація участі органів державної влади у функціонуванні мережі Інтернет та посилення їх моніторингових, наглядових та контролюючих функцій вже майже не зустрічає опору громадськості навіть у тих країнах, де існує активний контроль за дотриманням демократичних свобод.

Обґрунтовано необхідність обов'язкової ідентифікації (деанонімізації) в Україні користувачів Інтернету за умови здійснення ними у мережі інформаційно-комунікативної діяльності (передусім у процесі взаємодії з суб'єктами публічного управління), як механізму протидії поширенню небезпечного (шкідливого, незаконного, протиправного, дифамаційного, фейкового тощо) контенту, реалізації кіберзахисту суспільства, запобігання

кіберзлочинності (хакерства, цифрового кіднепінгу, фішингу, доксінгу, кібербулінгу публічних осіб тощо) та гарантування кібербезпеки держави.
Доведено, що для підвищення рівня кібербезпеки та кіберкультури громадян України необхідно посилити контроль за кіберпростором, особливо національним сегментом мережі Інтернет (як за способами доступу до нього, так і за користувацькими сервісами та поширюваним громадянами контентом). Застосування кращих практик зарубіжного досвіду стосовно контролю за національним кіберпростором сприятиме покращенню стану кібербезпеки, зниженню рівня кіберзагроз та кіберзлочинності. Водночас в українській державі важливо створити належні умови для забезпечення балансу між реалізацією механізмів обмежувальної державної політики у сфері кібербезпеки та забезпеченням свободи слова й відкритості мережі Інтернет.

Список використаних джерел

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року "Про Доктрину інформаційної безпеки України": Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017. *Офіційний вісник України.* 2017. № 20. С. 8. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017 (дата звернення: 02.04.2020).
2. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. *Офіційний вісник України.* 2017. № 91. С. 31. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19 (дата звернення: 02.04.2020).
3. Мікуліна М. М. Гарантування персональних даних у глобалізованому сьогоденні. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави :* зб. тез наук. доп. наук.-практ. конф. (Київ, 4 квіт. 2019 р.). Київ : Нац. акад. СБУ, 2019. – С. 94–95. URL: http://academy.ssu.gov.ua/upload/file/konf_04_04_2019.pdf (дата звернення: 03.04.2020).
4. Куц Д. Ф. Проблеми охорони й захисту прав інтелектуальної власності в Інтернеті / Д. Ф. Куц, А. М. Іванов // *Молодий вчений.* – 2018. – № 5(2). – С. 616–619. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_5(2)__62 (дата звернення: 03.04.2020).
5. Гуцалюк М. В. Окремі аспекти боротьби з організованою кіберзлочинністю. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави:* зб. тез наук. доп. наук.-практ. конф. (Київ, 4 квіт. 2019 р.). – Київ: Нац. акад. СБУ, 2019. – С. 199–201. URL: http://academy.ssu.gov.ua/upload/file/konf_04_04_2019.pdf (дата звернення: 03.04.2020).

6. Козак Р. О. Аналіз засобів забезпечення анонімності в мережі Інтернет. *Вимірювальна та обчислювальна техніка в технологічних процесах.* 2014. № 1. С. 100–105. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=vott_2014_1_20 (дата звернення: 03.04.2020).

7. Маріц Д. О. Право на анонімність як невід'ємне право людини. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 2. С. 160–164. URL: http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/2/30.pdf (дата звернення: 03.04.2020).

8. Закон "Про кібербезпеку КНР" від 07.11.2016. URL: https://baike.baidu.com/item/中华人民共和国网络安全法/16843044?fr=aladdin (дата звернення: 05.04.2020).

9. China due to introduce face scans for mobile users. *The BBC.* URL: https://www.bbc.com/news/world-asia-china-50587098 (дата звернення: 05.04.2020).

10. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23.11.2018 № 850 "Об утверждении Положения о порядке предварительной идентификации пользователей интернет-ресурса, сетевого издания". URL: http://www.government.by/upload/docs/file944b1e7301d5a698.PDF (дата звернення: 06.04.2020).

11. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 128-З "О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь". URL: http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11800128&p1=1 (дата звернення: 06.04.2020).

12. Office of Communications Act 2002 of the Parliament of the United Kingdom. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/contents (дата звернення: 08.04.2020).

13. Communications Act 2003 of the Parliament of the United Kingdom. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents (дата звернення: 08.04.2020).

14. Digital Economy Act 2017 of the Parliament of the United Kingdom. PART 6. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/part/6 (дата звернення: 08.04.2020).

15. Ofcom fines RT £200,000. URL: https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2019/ofcom-fines-rt (дата звернення: 08.04.2020).

16. Online Harms White Paper. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793360/Online_Harms_White_Paper.pdf (дата звернення: 08.04.2020).

17. Ofcom to be put in charge of regulating internet in UK. URL: https://www.theguardian.com/media/2020/feb/12/ofcom-to-be-put-in-charge-of-regulating-internet-in-uk (дата звернення: 08.04.2020).

18. Internet Watch Foundation. Our remit and vision. URL: https://www.iwf.org.uk/what-we-do/why-we-exist/our-remit-and-vision (дата звернення: 08.04.2020).

19. Memorandum of Understanding Between Crown Prosecution Service (CPS) and the Association of Chief Police Officers (ACPO) concerning Section 46 Sexual Offences Act 2003. URL: https://www.iwf.org.uk/sites/default/files/inline-files/CPS%20ACPO%20S46%20MoU%202014%202.pdf (дата звернення: 10.04.2020).

20. ISPA Code of Practice. URL: https://www.ispa.org.uk/about-us/ispa-code-of-practice (дата звернення: 10.04.2020).

21. Digital Economy Act 2017 of the Parliament of the United Kingdom. Section 104. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/section/104 (дата звернення: 10.04.2020).

22. Ofcom report on internet safety measures. Strategies of parental protection for children online. Publication date: 16 December 2015. URL: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/31754/Fourth-internet-safety-report.pdf#Fourth%20report (дата звернення: 11.04.2020).

23. LIVE: World leaders gather at UN Headquarters in NY for 72nd UNGA afternoon session – DAY 1. Speech of Kersti Kaljulaid. URL: https://www.youtube.com/watch?v=6sSePACrI8E (дата звернення: 12.04.2020).

24. Інформація для правоохоронних органів. URL: https://www.facebook.com/safety/groups/law/guidelines (дата звернення: 12.04.2020).

25. Поширені запитання про юридичну процедуру подання запитів на отримання даних користувача. URL: https://support.google.com/transparencyreport/answer/9713961?hl=uk (дата звернення: 12.04.2020).

26. Twitter Transparency Report. URL: https://transparency.twitter.com (дата звернення: 12.04.2020).

27. В яких країнах неможливо купити SIM-карту без документів та реєстрації. *Слово і діло.* 2019. 27 листоп. URL: https://www.slovoidilo.ua/2019/11/27/infografika/suspilstvo/yakyx-krayinax-nemozhlyvo-kupyty-sim-kartu-dokumentiv-ta-reyestracziyi (дата звернення: 12.04.2020).

References

1. Ukraine. The President of Ukraine. The Decree of the President of Ukraine No. 47 dated Feb. 25, 2017 "About the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine "About the Doctrine of information security of Ukraine" dated Dec. 29, 2016 [Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.02.2017 r № 47/2017 "Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 hrudnia 2016 roku "Pro Doktrynu informatsiinoi bezpeky Ukrainy"]. Available to: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017 [in Ukrainian]. Accessed: 02 Apr. 2020.

2. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. The Law of Ukraine "About the basic principles of providing of cyber security of Ukraine" [Zakon Ukrainy "Pro osnovni zasady zabezpechennia kiberbezpeky Ukrainy"]. N.p., 05 Oct. 2017. Available to: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2163-19. [in Ukrainian]. Accessed: 02 Apr. 2020.

3. Mikulina, M.M. Guaranteeing personal data in a globalized world [Harantuvannia personalnykh danykh u hlobalizovanomu sohodenni]. Proc. *Actual problems of the management of information security of the state*, collection of abstracts of scientific reports of the X All-Ukrainian Scientific and Practical Conference [Aktualni problemy upravlinnia informatsiinoiu bezpekoiu derzhavy: zb. tez nauk. dop. nauk.-prakt. konf.], National Academy of SSU. Kyiv, 2019. 94-95. Available to: http://academy.ssu.gov.ua/upload/file/konf_04_04_2019.pdf [in Ukrainian]. Accessed: 02 Apr. 2020.

4. Kuts, D.F., Ivanov, A.M. "Problems of protection and protection of intellectual property rights on the Internet" [Problemy okhorony y zakhystu prav intelektualnoi vlasnosti v Interneti]. Visnyk "Molodyi vchenyi" 5(2) (2018): 616-619. Available to: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_5(2)__62 [in Ukrainian]. Accessed: 03 Apr. 2020.

5. Hutsaliuk, M.V. Some aspects of the fight against organized cybercrime [Okremi aspekty borotby z orhanizovanoiu kiberzlochynnistiu]. Proc. *Actual problems of the management of information security of the state*, collection of abstracts of scientific reports of the X All-Ukrainian Scientific and Practical Conference [Aktualni problemy upravlinnia informatsiinoiu bezpekoiu derzhavy: zb. tez nauk. dop. nauk.-prakt. konf.], National Academy of SSU. Kyiv, 2019. 199-201. Available to: http://academy.ssu.gov.ua/upload/file/konf_04_04_2019.pdf [in Ukrainian]. Accessed: 03 Apr. 2020.

6. Kozak, R.O. "The analysis of means for anonymity maintenance in the Internet" [Analiz zasobiv zabezpechennia anonimnosti v merezhi Internet]. Mizhnarodnyi naukovo-tekhnichnyi zhurnal "Vymiriuvalna ta obchysliuvalna tekhnika v tekhnolohichnykh protsesakh" 1 (2014): 100-105. Available to:

http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=vott_2014_1_20 [in Ukrainian]. Accessed: 03 Apr. 2020.

7. Marits, D.O. "The right to anonymity as an inalienable human right" [Pravo na anonimnist yak nevidiemne pravo liudyny]. Zhurnal "Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo" 2 (2018): 160-164. Available to: http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/2/30.pdf [in Ukrainian]. Accessed: 03 Apr. 2020.

8. People's Republic of China. Cyber Security Law of the People's Republic of China. N.p., 07 Nov. 2016. Web. 05 Apr. 2020. <https://baike.baidu.com/item/中华人民共和国网络安全法/16843044?fr=aladdin>.

9. China due to introduce face scans for mobile users. *The BBC.* Web. 05 Apr. 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-50587098>.

10. Republic of Belarus. The Decree of the Council of Ministers of the Republic of Belarus No. 850 dated Nov. 23, 2018 "On approval of the Regulation on the procedure for preliminary identification of an Internet resource users , an online edition users" [Postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus' ot 23.11.2018 № 850 "Ob utverzhdenii Polozhenija o porjadke predvaritel'noj identifikacii pol'zovatelej internet-resursa, setevogo izdanija"]. Available to: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017 [in Russian]. Accessed: 06 Apr. 2020.

11. Republic of Belarus. The Law of the Republic of Belarus No. 128-З dated July 17, 2018 " On amendments and additions to some laws of the Republic of Belarus" [Zakon Respubliki Belarus' ot 17 ijulja 2018 g. № 128-Z "O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakony Respubliki Belarus' "]. Available to: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017 [in Russian]. Accessed: 06 Apr. 2020.

12. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Office of Communications Act 2002 of the Parliament of the United Kingdom. Available to: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/contents. Accessed: 08 Apr. 2020.

13. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Communications Act 2003 of the Parliament of the United Kingdom. Available to: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents. Accessed: 08 Apr. 2020.

14. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Digital Economy Act 2017 of the Parliament of the United Kingdom. PART 6. Available to: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/part/6. Accessed: 08 Apr. 2020.

15. Ofcom fines RT £200,000. Web. 08 Apr. 2020. <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/media/media-releases/2019/ofcom-fines-rt>.

16. Online Harms White Paper. Web. 08 Apr. 2020. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793360/Online_Harms_White_Paper.pdf>.

17. Ofcom to be put in charge of regulating internet in UK. Web. 08 Apr. 2020. <https://www.theguardian.com/media/2020/feb/12/ofcom-to-be-put-in-charge-of-regulating-internet-in-uk>.

18. Internet Watch Foundation. Our remit and vision. Web. 08 Apr. 2020. <https://www.iwf.org.uk/what-we-do/why-we-exist/our-remit-and-vision>.

19. Memorandum of Understanding Between Crown Prosecution Service (CPS) and the Association of Chief Police Officers (ACPO) concerning Section 46 Sexual Offences Act 2003. Web. 10 Apr. 2020. <https://www.iwf.org.uk/sites/default/files/inline-files/CPS%20ACPO%20S46%20MoU%202014%202.pdf>.

20. ISPA Code of Practice. Web. 10 Apr. 2020. <https://www.ispa.org.uk/about-us/ispa-code-of-practice>.

21. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Digital Economy Act 2017 of the Parliament of the United Kingdom. Section 104. Available to: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/section/104. Accessed: 10 Apr. 2020.

22. Ofcom report on internet safety measures. Strategies of parental protection for children online. Publication date: 16 December 2015. Web. 10 Apr. 2020. <https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/31754/Fourth-internet-safety-report.pdf#Fourth%20report>.

23. LIVE: World leaders gather at UN Headquarters in NY for 72nd UNGA afternoon session – DAY 1. Speech of Kersti Kaljulaid. Web. 12 Apr. 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=6sSePACrI8E>.

24. Information for Law Enforcement Authorities [Informatsiia dlia pravookhoronnykh orhaniv]. *Facebook.* Web. 12 Apr. 2020. <https://www.facebook.com/safety/groups/law/guidelines> [in Ukrainian].

25. Requests for User Information FAQs [Poshyreni zapytannia pro zapyty shchodo osobystykh danykh korystuvachiv]. *Google.* Web. 12 Apr. 2020. <https://support.google.com/transparencyreport/answer/9713961?hl=uk> [in Ukrainian].

26. Twitter Transparency Report. *Twitter*. Web. 12 Apr. 2020. <https://transparency.twitter.com>.

27. V yakykh krainakh nemozhlyvo kupyty SIM-kartu bez dokumentiv ta reiestratsii. (2019, november 27) [In which countries is it impossible to buy a SIM card without documents and registration]. *Slovo I dilo.* Web. 12 Apr. 2020. <https://www.slovoidilo.ua/2019/11/27/infografika/suspilstvo/yakyx-krayinax-nemozhlyvo-kupyty-sim-kartu-dokumentiv-ta-reyestracziyi> [in Ukrainian].

УДК: 351.327.355
DOI: 10.5281/zenodo.3839734

Копанчук В.О., кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет цивільного захисту України

Kopanchuk V., PhD of jurisprudence Sciences, Associate Professor,
National University of Civil Protection of Ukraine

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЯК СКЛАДОВОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

STATE REGULATION OF PUBLIC SECURITY AS A COMPONENT OF NATIONAL SECURITY

В статті здійснено аналіз факторів державного регулювання національної та громадської безпеки. Встановлено, що основою для функціонування як громадської так і національної системи безпеки є Конституція України, а також закони та підзаконні нормативні акти. Доведено спорідненість суб'єктів та об'єктів національної та громадської безпеки. Зроблено порівняння їх принципів формування, основними спільними з яких є верховенство права, пріоритет прав і свобод людини та громадянина, пріоритет договірних (мирних) засобів у подоланні конфліктів та ін.

Визначено актуальні напрями політики національної безпеки, завданням якої є захист життєво важливих національних інтересів України. Доведено, що концептуальним напрямом державної політики у сфері громадської безпеки повинна бути демонополізація сфери громадської безпеки.

Ключові слова: *національна безпека, громадська безпека, громадський порядок, нормативно-правові акти, безпекове законодавство, верховенство права, правоохоронювані інтери, національні інтереси.*

The article analyzes the factors of state regulation of national and public security. It is established that the basis for the functioning of both public and national security systems is the Constitution of Ukraine, as well as laws and regulations. The affinity of subjects and objects of national and public security has been proved. Comparisons of their principles of formation are made, the main common ones being the rule of law, the priority of human and citizen's rights and freedoms, the priority of contractual (peaceful) means of overcoming conflicts, etc.

Actual directions of the national security policy, whose task is to protect the vital national interests of Ukraine, have been identified. It is proved that the

conceptual direction of public policy in the field of public security should be demonopolization of the sphere of public security.

Keywords: *national security, public security, public order, normative acts, security legislation, rule of law, law enforcement interests, national interests.*

Постановка проблеми. На початку XXI ст. у світі відбуваються кардинальні перетворення в безпековій сфері світу й окремих регіонів, що супроводжуються зміною структури безпекових відносин, появою нових активних учасників цих правовідносин, що створює нові виклики для системи національної безпеки, здатності держави до самозбереження. Ґрунтовне дослідження суті й місця громадської безпеки в системі національної безпеки вимагає передусім вивчення та аналізу її поняття і змісту, а вже потім – з'ясування співвідношення цих двох явищ [2].

Події в Україні 2014 року (анексія АР Крим Росією та російська агресія на Сході України) засвідчили серйозні прорахунки в побудові як системи національної безпеки, так і системи громадської безпеки. Чимало дослідників будуть ретельно вивчати прорахунки в тій чи іншій науковій сфері. Утім слід звернути увагу на проблеми відсутності теорії громадської безпеки як складової національної безпеки і, як довела практика, життєво необхідного елемента теоретичної системи знань про безпеку [10].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням нормативно-правового забезпечення системи національної та громадської безпеки загалом присвячена значна кількість наукових досліджень вітчизняних фахівців: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, В. С. Цимбалюка, А. В. Басова , В. А. Ліпкана та ін.

Метою статті є теоретичне узагальнення проблем державного управління забезпеченням національної та громадської безпеки та виокремлення напрямків поліпшення суспільних безпекових відносин.

Виклад основного матеріалу досліджень. Громадська безпека є чільним механізмом у загальнодержавній системі національної безпеки. Відтак, спектр питань, що належать до сфери громадської безпеки, є важливим і потребує застосування комплексного міждисциплінарного підходу, що дасть змогу адекватно підійти до концептуалізації предметної сфери громадської безпеки, формування її архітектоніки відповідно до необхідності реалізації національних інтересів у цій сфері [11, с. 177].

Для з'ясування місця громадської безпеки в системі національної безпеки, актуальним є порівняння іманентних ознак, які можуть бути як спільними, так і кардинально різними. За основу нашого порівняння візьмемо такі критерії: суб'єкти, об'єкти, завдання, принципи, відповідальність.

Вихідним пунктом нашого дослідження слугували нормативно-правові акти національного безпекового законодавства: закони України «Про основи національної безпеки України», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» та ін.

Спільними суб'єктами забезпечення національної та громадської безпеки є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство інфраструктури України тощо) та інші центральні органи виконавчої влади, Збройні сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України [7].

Водночас Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, громадяни України, громадські об'єднання належать до суб'єктів забезпечення лише національної безпеки. Водночас, на нашу думку, вони також повинні бути спільними, оскільки ці органи, у межах своїх повноважень, визначених законодавством, провадять дії, які тією чи іншою мірою спрямовані на гарантування безпеки в усіх її проявах.

Наприклад, відповідно до Конституції України, основною функцією Національного банку України є забезпечення стабільності грошової одиниці України [6]. Нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, у тому числі фінансової (фіскальної) політики держави, відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам становить одну із загроз національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері, що в подальшому призводить до порушення економічних прав населення загалом [2].

Наступний критерій для визначення місця громадської безпеки в системі національної безпеки – об'єкти. Так, у відповідності із Законом «Про Основи національної безпеки України» о*б'єктами національної безпеки* є:

1) *людина та громадянин* (їхні конституційні права і свободи);

2) *суспільство* (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні, матеріальні цінності, інформаційне та навколишнє природне середовище й природні ресурси);

3) *держава* (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність) [7].

Акцентуємо увагу на тому, що в цьому переліку зазначено також і *об'єкт громадської безпеки* – безпосередньо суспільство з його цінностями, середовищем та ресурсами, тобто визнано належність громадської безпеки до системи національної безпеки як одного з її структурних елементів.

У Стратегії національної безпеки України (2015) актуальними завданнями політики національної безпеки закріплено захист таких життєво важливих національних інтересів України:

– утвердження конституційних прав і свобод людини та громадянина;

– створення умов для вільного розвитку людини, реалізації її творчого потенціалу через різноманіття форм суспільної організації;

– захист державного суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону;

– створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення підвищення рівня життя і добробуту населення;

– гарантування безпечних умов життєдіяльності населення, захисту і відновлення навколишнього природного середовища [9].

Отже, ураховуючи науково-теоретичне узагальнення точок зору щодо завдань громадської безпеки, можна констатувати, що *завданнями* громадської безпеки, які покладаються на її *суб'єктів,* є:

1) здійснення нормотворчої діяльності, тобто розроблення проектів і реалізація відомчих нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки, причому як у звичайних умовах, так і за умов виникнення надзвичайних ситуацій різної генези;

2) участь у розробленні та прийнятті загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

3) забезпечення кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та юридичного забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки;

4) сприяння відновленню об'єктів громадської безпеки, яким було спричинено шкоду внаслідок виникнення надзвичайної ситуації природного чи техногенного характеру;

5) провадження контрольно-наглядової діяльності у сфері громадської безпеки та громадського порядку із залученням інститутів громадянського суспільства [1, с. 44].

Наведені норми дають змогу констатувати спільність *завдань національної та громадської безпеки* як у загальному вигляді (гарантування безпеки), так і в різних сферах життя суспільства (громадський аспект), окремих осіб та держави загалом (національний аспект).

Наступним елементом, за яким доцільно провести порівняння, є спільні *принципи,* тобто основоположні ідеї у сфері національної та громадської безпеки, які визначені в законах України «Про основи національної безпеки України» і «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», а саме:

– верховенство права;

– пріоритет прав і свобод людини та громадянина;

– пріоритет договірних (мирних) засобів у подоланні конфліктів;

– своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам;

– чітке розмежування повноважень і взаємодія органів державної влади в забезпеченні національної безпеки;

– демократичний цивільний контроль над воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки;

– використання в інтересах України міждержавних систем і механізмів міжнародної колективної безпеки [11, С. 180].

Попри наявність певних відмінностей та способів формулювання, ці принципи, на нашу думку, мають бути визнані спільними як для національної, так і для громадської безпеки.

Відповідно до законодавчо визначеної дефініції *національної безпеки*, сферу громадської безпеки не виокремлено, так само, як і сферу державної та особистої безпеки, що потребує коригування.

Ще *одним додатковим критерієм* для визначення місця громадської безпеки в системі національної безпеки, про який не було зазначено вище, є *відповідальність*.

Наприклад, відповідно до Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», особи, винні в порушенні вимог законодавства про забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, несуть цивільно-правову, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність [8], а для системи національної безпеки одним із найбільш важливих напрямів цієї діяльності є розроблення і прийняття нормативно-правових актів України, які встановлюють відповідальність юридичних і фізичних осіб за порушення чинного безпекового законодавства України, оскільки їх відсутність може викликати низку проблем стосовно нормозастосування [4, с. 108].

Таким чином, *громадську безпеку* можна визначити як певну систему врегульованих нормами права суспільних відносин, які забезпечують запобігання та усунення всезагальної небезпеки насильницького спричинення

шкоди правоохоронюваним інтересам загалом, гарантуючи таким чином їх стабільність і надійність.

Використання дихотомічного поділу поняття дає змогу дійти висновку про співвідношення національної та громадської безпеки як системи й підсистеми, з чим можна погодитись. Також варто виокремити особисту, громадську та державну безпеку як складові, органічне поєднання яких становить зміст національної безпеки [2].

Додатковим аргументом на користь належності громадської безпеки до національної можна визнати *порівняння правоохоронюваних інтересів і життєво важливих національних інтересів.* Причому на цю обставину звертають увагу й інші дослідники, аналізуючи тероризм. Тероризм як прояв суспільно небезпечної діяльності з метою досягнення злочинних цілей, посягаючи на громадську безпеку, посягає і на національну безпеку загалом [3, с. 3].

Поняття життєво важливих інтересів (у національній безпеці) є ширшим за обсягом, ніж поняття правоохоронюваних інтересів (у громадській безпеці), оскільки правоохоронювані інтереси – це такі інтереси, які охороняються правом не лише відповідно до своєї важливості, а й через свою уразливість та слабкість захищеності. Отже, категорія правоохоронюваних інтересів формується не лише відповідно до критерію цінності для суспільства, а й положень стану захищеності, а отже, може становити певний інтерес, що являє собою цінність, але внаслідок своєї захищеності не потребувати правової охорони, тобто не бути правоохоронюваним. Водночас висхідним критерієм належності певних інтересів до життєво важливих є суто їх цінність, пріоритетність для національної безпеки, безвідносно до стану захищеності, уразливості тощо. Отже, поняття «життєво важливі інтереси» є ширшим, ніж поняття «правоохоронювані інтереси» [3, с. 4].

Вищезазначене дає змогу констатувати, що громадська безпека є складовою національної безпеки. Відповідно, виникнення загрози громадській безпеці становить небезпеку для національної безпеки, що має неабиякі руйнівні наслідки.

Національна безпека України забезпечується шляхом провадження виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам [2, с. 78].

У цьому контексті *громадська безпека* постає як необхідна умова й органічна складова цивілізованого способу співжиття, успішного розвитку

суспільства, ефективного функціонування держави та її інститутів як єдиного організму. Вона розглядається як вид соціальної діяльності державних і недержавних інституцій, за якого створюються належні, необхідні та достатні умови для захисту, збереження, відновлення та примноження духовних, матеріальних та інших цінностей суспільства, встановленого порядку діяльності державних і громадських організацій, майнових та немайнових прав і свобод кожної людини, який забезпечує умови для нормальної життєдіяльності й розвитку [2, с. 80].

На думку Є. Б. Ольховського, громадська безпека як соціальна-правова категорія пов'язана з низкою інших, таких як «національна безпека», «громадський порядок», «охорона власності», «благоустрій», «дисципліна», «здоров'я людей» тощо. З метою реалізації конституційних норм з питань національної безпеки, складовою якої, як було аргументовано вище, є громадська безпека, Верховна Рада України ухвалила закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України» та «Про основи національної безпеки України», спрямовані на концентрацію зусиль держави в цьому важливому напрямі. Однак зазначені нормативні акти лише формулюють загальну концепцію і майже не торкаються питань розв'язання проблем громадської безпеки, створення додаткових гарантій захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, забезпечення надійного громадського порядку [5, с. 73].

З метою впорядкування правових норм різних галузей права щодо реалізації державної політики громадської безпеки Фатхутдінов В.Г. запропонував *проект Закону України «Про забезпечення громадської безпеки»,* який розроблено на основі систематизації безпекового законодавства. Безпековий простір з позицій синергетики представлено як відкриту систему, що самоорганізується, адже саме за допомогою добровольчих батальйонів, волонтерів і недержавної системи національної безпеки було здійснено суттєві кроки на шляху збереження територіальної цілісності, конституційного ладу, підтримання на належному рівні стану громадської безпеки всередині країни [11, с. 183].

Висновки. Проведеними дослідженнями встановлено, що громадська безпека є чільним механізмом у загальнодержавній системі національної безпеки. Про це свідчить спорідненість їх суб'єктів та об'єктів. Основними спільними принципами регулювання громадської та національної безпеки є: верховенство права, пріоритет прав і свобод людини та громадянина, пріоритет договірних (мирних) засобів у подоланні конфліктів, своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам та ін.

Також варто виокремити особисту, громадську та державну безпеку як складові, органічне поєднання яких становить зміст національної безпеки. Додатковим аргументом на користь належності громадської безпеки до

національної можна визнати порівняння правоохоронюваних інтересів і життєво важливих національних інтересів.

Відповідно до законодавчо визначеної дефініції національної безпеки, сферу громадської безпеки не виокремлено, так само, як і сферу державної та особистої безпеки, що потребує коригування. Тому вважаємо за необхідне приняття Закону України «Про забезпечення громадської безпеки», який слід розробити на основі систематизації безпекового законодавства

Список використаних джерел

1. Басов А. В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки. Форум права. 2010. № 4. С. 42-47.
2. Коломієць В.Ф., Рудник Р.М. Місце громадської безпеки в системі національної безпеки. Проблеми міжнародних відносин. 2014. Вип. 9. С. 75-91.
3. Ліпкан В. А. Національна безпека України : [навч. посіб.]. Київ: Кондор, 2009. 552 с
4. Ліпкан В.А. Основи права національної безпеки. Право України. 2009. № 1. С. 108-116.
5. Ольховський Є. Громадська безпека – об'єкт адміністративно -правової охорони, її соціально-правова характеристика. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2000. № 1. С. 72-78.
6. Про Національний банк України: Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV. URL: http://zako№4.rada.gov.ua/laws/ show/679-14.
7. Про Основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. 2003. № 29. Ст. 1433. URL: http://zako№4.rada.gov.ua/laws/show/964-15.
8. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3673-VI. URL: http://zako№2.rada.gov.ua/laws/show/3673-17.
9. Про Стратегію національної безпеки України. Указ Президента України № 287/2015. URL: http://zako№4.rada.gov.ua/laws/show/105/2015.
10. Трофимович В. Російська агресія проти України як загроза світовій системі безпеки. Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Історичні науки». 2017. Вип. 26. С. 135-142. URL: https://histj.oa.edu.ua/assets/files/full/n26_17/21.pdf
11. Фатхутдінов В. Г. Громадська безпека з позицій аксіологічного підходу. Глобальна організація союзницького лідерства. 2015. № 2. С. 177-187. URL: http://goal-int.org/gromadska-bezpeka-z-pozicij-aksiologichnogo-pidxodu/

References

1. Basov A. V. Shchodo vyznachennia systemy zabezpechennia hromadskoi bezpeky. Forum prava. 2010. # 4. S. 42-47.
2. Kolomiiets V.F., Rudnyk R.M. Mistse hromadskoi bezpeky v systemi natsionalnoi bezpeky. Problemy mizhnarodnykh vidnosyn. 2014. Vyp. 9. S. 75-91.
3. Lipkan V. A. Natsionalna bezpeka Ukrainy : [navch. posib.]. Kyiv: Kondor, 2009. 552 s
4. Lipkan V.A. Osnovy prava natsionalnoi bezpeky. Pravo Ukrainy. 2009. # 1. S. 108-116.
5. Olkhovskyi Ye. Hromadska bezpeka – obiekt administratyvno-pravovoi okhorony, yii sotsialno-pravova kharakterystyka. Problemy pravoznavstva ta pravookhoronnoi diialnosti. 2000. # 1. C. 72-78.
6. Pro Natsionalnyi bank Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 20 trav. 1999 r. # 679-XIV. URL: http://zako#4.rada.gov.ua/laws/ show/679-14.
7. Pro Osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. # 964-IV // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2003. # 29. St. 1433. URL: http://zako#4.rada.gov.ua/laws/show/964-15.
8. Pro osoblyvosti zabezpechennia hromadskoho poriadku ta hromadskoi bezpeky u zviazku z pidhotovkoiu ta provedenniam futbolnykh matchiv: Zakon Ukrainy vid 8 lyp. 2011 r. # 3673-VI. URL: http://zako#2.rada.gov.ua/laws/show/3673-17.
9. Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy. Ukaz Prezydenta Ukrainy # 287/2015. URL: http://zako#4.rada.gov.ua/laws/show/105/2015.
10. Trofymovych V. Rosiiska ahresiia proty Ukrainy yak zahroza svitovii systemi bezpeky. Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia»: Seriia «Istorychni nauky». 2017. Vyp. 26. S. 135-142. URL: https://histj.oa.edu.ua/assets/files/full/n26_17/21.pdf
11. Fatkhutdinov V. H. Hromadska bezpeka z pozytsii aksiolohichnoho pidkhodu. Hlobalna orhanizatsiia soiuznytskoho liderstva. 2015. # 2. S. 177-187. URL: http://goal-int.org/gromadska-bezpeka-z-pozicij-aksiologichnogo-pidxodu/

УДК 338.48
DOI: 10.5281/zenodo.3839736

Леоненко Н. А., к.е.н., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

Домбровська С.М., д. держ. упр., проф., начальник ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

STATE REGULATION OF TOURIST INFRASTRUCTURE OF UKRAINE

У статті висвітлено існуючі наукові підходи стосовно визначення інфраструктури туризму, її структури і виявлення основних проблем, що стримують її розвиток Проведено науковий аналіз щодо сучасного стану туристичної інфраструктури України. Обґрунтовано необхідність запровадження механізмів державного регулювання щодо підвищення ефективності управлінських рішень і реалізації стратегії розвитку туристичної інфраструктури відповідно до стану і тенденцій кон'юнктури міжнародного туристичного ринку.

Ключові слова: *державне регулювання, туристична інфраструктура, туристична сфера, виробнича інфраструктура, інфраструктура сфери послуг, капітальні інвестиції.*

The article highlights the existing scientific approaches to the definition of tourism infrastructure, its structure and the identification of major problems that hinder its development. The scientific analysis of the current state of tourism infrastructure of Ukraine is carried out. The necessity of introducing mechanisms of state regulation to increase the effectiveness of managerial decisions and implementation of a strategy for the development of tourism infrastructure in accordance with the state and trends of the international tourism market.

Keywords: *state regulation, tourist infrastructure, tourist sphere, production infrastructure, service infrastructure, capital investment.*

Постановка проблеми. Україна багата на мальовничі і вражаючі пам'ятки і туристичні місця. Але в подорожах по країні нерідко можна зіткнуться зі значною проблемою – нерозвиненою інфраструктурою. Для досягнення підвищення рівня туристичної активності в Україні, її привабливості на міжнародній арені та просування позитивного туристичного

іміджу вітчизняних дестинацій першочергово необхідно проаналізувати реальний стан туристичної інфраструктури та прийняти певні кроки щодо її розвитку та удосконалення шляхом поліпшення її якісної складової. Розвиток ринку туристичних послуг та питання його інфраструктурного забезпечення є актуальними питаннями сучасних наукових досліджень. Оскільки об'єкти інфраструктури відіграють вирішальну роль у розвитку туристичної сфери – це обумовлює необхідність пошуку шляхів розвитку інфраструктури ринку туристичних послуг, підвищення ефективності управлінських рішень і реалізації стратегії її розвитку відповідно до стану і тенденцій кон'юнктури міжнародного туристичного ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні розвиток такого потужного явища, як туризм, потребує фундаментального наукового супроводу. Наукова проблематика щодо місця і ролі туристичної інфраструктури в функціонуванні туристичної сфери, дієвості механізмів державного регулювання, а також забезпечення ефективності функціонування всієї соціально-економічної системи відображена в дослідженнях таких вчених, як: О. Білотіл, І. Валентюк, А. Гайдук, Л. Давиденко, С. Домбровська, В. Кифяк, Є. Козловський, С. Кузик, О. Любіцева, М. Мальська, І. Мініч, О. Мельниченко, Є. Пісаревський, М. Рутинський, С. Сисоєва, Т. Ткаченко, В. Шведун, Е. Щепанський та інші. Поряд із тим, необхідно зазначити, що подальших наукових розробок потребує комплексний аналіз саме державного регулювання розвитку туристичної інфраструктури України.

Постановка завдання. Метою статті є проведення наукового аналізу щодо розвитку туристичної інфраструктури України в аспекті ефективності реалізації механізмів державного регулювання.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі туризм розглядається як соціально-економічне явище, яке має, як прямий, так і опосередкований вплив на розвиток всієї пов'язаної з ним інфраструктури. Однак, в Україні, що володіє потужними туристичними ресурсами, туризм ще не досяг рівня розвитку, адекватного своїм потенційним можливостям. Туристичні об'єкти залишаються незатребуваними внаслідок нерозвиненості інфраструктури туристичних послуг, недосконалості механізмів державного регулювання на різних рівнях влади, відсутності мотивації для приватних інвестицій в туристичні ринки та ефективних методів економічного аналізу туристичного комплексу регіонів. Розвиток інфраструктури туризму в даний час набуває все більшого значення для підвищення конкурентоспроможності туристських дестинацій, впливу на обсяги туристичних потоків і економічні показники як всієї туристичної сфери, так і окремих регіонів.

Для більш детального вивчення стану туристичної інфраструктури виникає необхідність в уточненні її визначення, структури і виявлення

основних проблем, що стримують її розвиток. Поняття туристичної інфраструктури не нове, але в науковій літературі досить немає єдиного чіткого тлумачення цього терміна. Неоднозначність і розмитість змістовного сенсу поняття «інфраструктура туризму» пояснюється необґрунтованістю чітких ознак віднесення до неї окремих видів господарської діяльності, а також невизначеністю кола об'єктів туристичної інфраструктури.

Так, С. Кузик розглядає інфраструктуру туризму як сукупність підприємств, установ і закладів, діяльність яких спрямована на задоволення потреб людей в оздоровленні та відпочинку, а також шляхів сполучення, транспорту і об'єктів розміщення туристів [1, с. 154].

М. Рутинський розкриває дефініцію «інфраструктура туризму» як сукупність транспортних, гастрономічних, екскурсійних, інформаційних, пізнавальних, торговельних, фінансових та інших послуг, які надаються на певній території туристам [2, с. 208].

О. Любіцева стверджує, що інфраструктура туризму – це туристичний ресурс, що об'єднує підприємства розміщення, харчування, транспорту, екскурсійного обслуговування та проведення дозвілля [3, с. 77].

Г. Єлістратова тлумачить інфраструктуру туризму як сукупність штучно створених рекреаційних закладів (санаторії, бази відпочинку, готелі, ресторани та ін.) та супутніх об'єктів, побудованих для загального користування за рахунок державного інвестування (автомобільні та залізничні дороги (шляхи), пункти пропуску, аеропорти, лікарні, школи тощо) [4, с. 33].

В. Кіптенко пояснює визначення «інфраструктури туризму» сукупністю об'єктів, які забезпечують відпочинок і розваги туристів [5, с. 39].

А. Гайдук розглядає інфраструктуру туризму як сукупність елементів, які забезпечують функціонування та взаємодію суб'єктів туристичної сфери і регулюють рух матеріальних, фінансових, інформаційних потоків між ними і зовнішнім середовищем [6].

Поширені також ряд інших підходів до визначення туристичної інфраструктури, але вони її трактують подібно до вищезазначених. Найбільш змістовно, на наш погляд, відображає поняття «інфраструктура туризму» визначення, яке надає науковець К. Кривега у своїх наукових дослідженнях, а саме: «інфраструктура туризму – це сукупність соціальних інститутів, організаційних структур та нормативно оформлених процедур, а також стан соціально – політичного клімату і суспільної свідомості в країні, що забезпечують безпечне функціонування та взаємодію суб'єктів туристичної діяльності, регулюють рух матеріальних, фінансових, інформаційних потоків між ними та навколишнім (соціальним і природним) середовищем і використовуються для задоволення потреб туристів» [7].

Дослідження структурних складових туристичної інфраструктури цікаве як з наукового, так і прикладного поглядів, адже дає змогу відстежити сучасні світові тенденції у методиках організації надання туристичних послуг з метою досягнення їх найвищої економічної та соціальної ефективності. Склад інфраструктури туризму можна представити таким чином: сукупність

підприємств, що створюють умови для задоволення потреб туризму, це – виробнича інфраструктура (транспортна інфраструктура, інформаційно-комунікаційна інфраструктура, комунальне господарство, об'єкти інфраструктури екологічного призначення), і підприємств, що безпосередньо задовольняють різноманітні потреби туристів, – інфраструктура сфери послуг (туроператори та турагенти, засоби розміщення, підприємства відпочинку та дозвілля, підприємства громадського харчування, торгівля, безпека).

Розвиток інфраструктури туризму залежить від ряду факторів загальноекономічного, галузевого, соціально-культурного та екологічного характеру. Залежно від цього виділяють наступні групи інфраструктурних проблем, обумовлених [8]:

• загальноекономічними факторами та такими, що носять загальносистемний характер (фінансування інфраструктури туризму; проблема власності; нестача потужностей інфраструктури туризму; диспропорції територіального розвитку і т. п.);

• галузевою специфікою (сезонність використання об'єктів інфраструктури; орієнтація на певний цільовий сегмент; підвищені вимоги технологічної, екологічної, особистої безпеки та ін.);

• соціально-культурними чинниками (порушення історичного вигляду території, збереження культури і традицій та ін.);

• екологічними факторами (невідповідність регіональної інфраструктури туризму рівню пропускної здатності території; перевищення в туристських центрах рівня антропогенного навантаження та ін.).

Виділені проблеми стримують розвиток туристичної галузі та знижують її ефективність в регіонах.

Основними проблемами розвитку туристичної інфраструктури в Україні є старіння і зношеність її об'єктів. Негативний вплив на розвиток туристичної інфраструктури справляє нерозвиненість транспортної, енергетичної та комунікаційної інфраструктур. В останні роки обсяг введення в експлуатацію нових об'єктів інфраструктури в цих галузях незначний, а знос основних фондів щорічно збільшується. Ілюстрацією цих проблем в Україні можуть служити дані Державної служби статистики України за 2016 рік про ступінь зносу основних фондів по деяких галузях туристської інфраструктури станом на 2016 рік [9], а саме: оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів – 39,3%; транспорт, складське господарство, поштова та кур`єрська діяльність – 50,6%; тимчасове розміщування й організація харчування – 41,9%; інформація та телекомунікації – 55,6%.

Вочевидь, що більшість об'єктів туристичної інфраструктури застаріли і експлуатуються з перевищенням нормативного терміну використання.

Мережа автомобільних доріг загального користування України поділяється на дороги державного значення – 52,0 тис. км. і дороги місцевого значення – 117,6 тис. км. У зв'язку з обмеженим фінансуванням біля 90 % автомобільних доріг загального користування не ремонтували понад 30 років. Відтак автомобільні дороги загального користування (169,6 тис. км) не

відповідають сучасним вимогам як за міцністю (39,2%) так і за рівністю (51,1%).

Залізничний транспорт України, що є провідною галуззю в дорожньо-транспортному комплексі країни, забезпечує майже 82% вантажних і 36% пасажирських перевезень, здійснюваних всіма видами транспорту. Пропускна спроможність окремих дільниць та напрямків залізниць знаходиться на критичній межі. З метою ліквідації «вузьких місць» на мережі залізниць України, покращення техніко-експлуатаційних можливостей об'єктів інфраструктури необхідно провести їх технічне переоснащення та модернізацію. Через катастрофічну зношеність рухомого складу, невідповідність між придбанням і списанням вантажних вагонів та локомотивів існує загроза незабезпечення потреб промислових галузей економіки у перевезеннях вантажів, з відповідними витратами для держбюджету, зниженням показників економічного розвитку країни. Майже вичерпано резерви провізних спроможностей через граничну зношеність та низьку продуктивність пасажирського рухомого складу. Неприйняття дієвих заходів щодо оновлення пасажирського рухомого складу призведе до неможливості виконання пасажирських перевезень в повному обсязі та, як наслідок, зниження мобільності населення [10].

Інфраструктура авіаційного транспорту налічує 33 аеропорти, з яких 17 відносяться до міжнародних. Найбільші аеропорти розташовані у містах Київ, Харків, Одеса, Дніпропетровськ, Львів, Запоріжжя, Вінниця. Міжнародні лінії пов'язують Україну з країнами Європи, Америки, Азії та Африки.

У кожному з перерахованих елементів можна відзначити різку невідповідність стану об'єктів туристичної інфраструктури реально зростаючим потребам в них. Розвиток транспортної інфраструктури сприяє підвищенню доступності туристських ресурсів. На даний момент цей елемент туристської інфраструктури в державі характеризується зношеністю доріг, дефіцитом сучасного придорожнього сервісу, старінням і скороченням парку транспортних засобів підприємств, невисокими стандартами транспортного обслуговування.

Щодо стану основних складових другого елементу туристичної інфраструктури туризму – інфраструктури сфери послуг. Основна проблема її розвитку в Україні – нестача потужностей інфраструктури туризму в різних сегментах, які забезпечують розміщення, харчування, оздоровлення та дозвілля споживачів туристичного продукту. Крім того, сфера послуг характеризується низькою кваліфікацією персоналу, невідповідністю рівня якості послуг, що надаються, міжнародним стандартам, а також в деяких випадках невідповідністю наданих послуг потребам туристів.

Розвиток готельного сервісу в Україні станом на 2018 рік характеризується наступними показниками, а саме: загальна кількість колективних засобів розміщення складає 4719 од., серед них 2777 од. – це готелі і мотелі, 1942 од. – інші засоби розміщення, до яких відносять хостели, будинки відпочинку, пансіонати відпочинку, бази відпочинку, туристські бази,

гірські притулки, кемпінги, стоянки для житлових автофургонів і причепів, гуртожитки для приїжджих та інші місця для тимчасового розміщення без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях. Для порівняння аналогічна кількість колективних засобів розміщення у 2011 р. складала 5882 од., у 2014 р. – 4572 од. [11].

Щодо санаторно-курортних та оздоровчих закладів, станом на 2017 рік без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях, в Україні зареєстровано 284 санаторія та пансіонату з лікуванням (2011 р. – 508 од., 2014 р. – 320 од.), 55 санаторіїв-профілакторіїв (2011 р. – 224 од., 2014 р. – 118 од.), 67 будинків і пансіонатів відпочинку (2011 р. – 280 од., 2014 р. – 90 од.), 1235 баз та інших закладів відпочинку (2011 р. – 19474 од., 2014 р. – 1400 од.), 9745 дитячих закладів оздоровлення та відпочинку (2011 р. – 17703 од., 2014 р. – 13997 од.) [11].

Підприємства громадського харчування входять в число основних складових інфраструктури туризму. За підсумками дослідження провідної консалтингової компанії України в сфері аналітики, маркетингових досліджень ринків, стратегічного консалтингу і бізнес-планування ринок громадського харчування в 2018 р. збільшився на 21,3%. В 2017 р. в Україні працювало 48 тис. точок громадського харчування, з яких на частку Києва припадає 17% (близько 8,2 тис. точок). Хоча всього лише три роки тому динаміка була негативною. Тепер же сумарний оборот громадського харчування в країні, за експертними оцінками, становить 681,41 млн. дол. [12]. І хоча динаміка позитивна, слід відмітити, що у великих містах держави рівень розвитку підприємств громадського харчування досить високий: індустрія харчування характеризується досить розгалуженою мережею підприємств, що спеціалізуються на різних видах кухні; неухильно росте число нових підприємств, відбуваються якісні зміни і впроваджуються нові технології виробництва і сервісу. Ситуація в невеликих населених пунктах дещо відрізняється: рівень розвитку індустрії харчування в більшості випадків не відповідає сучасним стандартам, підприємства не відрізняються різноманітністю і не здатні задовольнити попит туристів на даний вид послуг. Таким чином, сфера громадського харчування також потребує розвитку, залучення нових інвестицій, створення різнопрофільних підприємств різного класу, підвищення культури і якості обслуговування.

Інфраструктура відпочинку, розваг і культури в Україні представлена безліччю підприємств і установ та продовжує розвиватися. Для більшості підприємств залишається проблема невідповідності наданих послуг сучасним стандартам туристичного обслуговування.

Інформаційна інфраструктура високого рівня в умовах сучасного розвитку суспільства є значущим фактором просування туристичних послуг. Велику роль відіграють сучасні електронні засоби інформації: створення інформаційних туристичних порталів в мережі Інтернет; інформаційних

туристичних центрів і терміналів на основних туристичних маршрутах і т. д. Але головний інформаційний провідник для зарубіжних туристів – офіційний національний туристичний портал «Visit Ukraine» ще й досі знаходиться на стадії розробки.

Негативною рисою розвитку туризму в Україні є фактор забезпечення безпеки туризму на автомагістралях, в аеропортах, на транспорті, в готелях, ресторанах і кафе, а також об'єктах туристського і екскурсійного показу. Важливим для туристів є фактор екологічної безпеки регіону, а також рівень медичного обслуговування в разі захворювання під час туристичної поїздки.

В Україні «Розвиток туристичної інфраструктури» є одним з напрямків реалізації Стратегії розвитку туризму та курортів до 2026 року та реалізується через забезпечення комплексного розвитку територій, зокрема створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури [13].

Капітальні інвестиції по деяких галузях туристської інфраструктури станом на 2018 рік становлять [14]: оптова та роздрібна торгівля – 48714,6 млн. грн. (2011 р. – 21358,1 млн. грн., 2014 р. – 19754 млн. грн.); транспорт – 49694,3 млн. грн. (2011 р. – 25347,1 млн. грн., 2014 р. – 15368,2 млн. грн.), тимчасове розміщування й організація харчування – 2675,1 млн. грн. (2011 р. – 1572,7 млн. грн., 2014 р. – 1482,0 млн. грн.); інформація та телекомунікації – 29884,9 млн. грн. (2011 р. – 9730,0 млн. грн., 2014 р. – 8175,1 млн. грн.); мистецтво, спорт, розваги та відпочинок – 3663,2 млн. грн. (2011 р. – 1437,3 млн. грн., 2014 р. – 508,7 млн. грн.) тощо.

Потреба туристичної галузі в інвестиціях вимагає ефективної інвестиційної політики держави, яка має бути спрямована на створення сприятливого інвестиційного клімату за допомогою комплексного використання інструментів регулювання інвестиційної діяльності, активної співпраці органів державної влади з громадськими та бізнес-структурами з метою залучення інвестиційних ресурсів у розбудову туристичної інфраструктури та забезпечення довгострокового ефекту розвитку галузі.

На сьогодні привабливими для інвестування є проекти, пропозиції щодо будівництва туристичних і спортивних гірськолижних трас, канатних доріг, спортивно-оздоровчих комплексів. Проте існує багато ризиків та перешкод для здійснення інвестиційної програми в Україні: політичні та законодавчі, валютно-фінансові, інфраструктурний та економічний ризики.

Незважаючи на існуючі проблеми, туристична галузь в Україні розвивається, і про це свідчать світові рейтинги. У 2019 році наша країна поліпшила свої позиції відразу за трьома напрямками – туристична інфраструктура, привабливість і безпека для мандрівників. Згідно звіту Всесвітнього економічного форуму із туризму, Україна піднялася на 20 позицій (у порівнянні з 2017 роком) в рейтингу найбезпечніших країн для мандрівників. Серед врахованих критеріїв – рівень злочинності, надійність поліції, поширеність терактів. Найбезпечнішими країнами для туризму визнали Фінляндію, Ісландію та Оман. Від поїздок до Ємену, Нігерії та Сальвадору

краще утриматися. Крім того, на 10 позицій Україна піднялася в рейтингу туристичної привабливості: на 78 місце. Найбільш привабливими для туристів є Іспанія, Німеччина, Франція та Японія, найменше мандрівники прагнуть потрапити до Ємену. Вперше Україна була представлена в рейтингу небезпечних країн для жінок, які подорожують – 20 місце із 50-ти (чим вище місце, тим небезпечніша країна). При складанні рейтингу аналітики врахували такі дані: частота застосування насильства стосовно жінок, безпека на вулицях вночі, кількість зґвалтувань тощо. У рейтингу туристичної інфраструктури в України зростання на 6 позицій – до 73 місця [15].

Висновки. Отже, поліпшення стану та удосконалення розвитку туристичної інфраструктури є важливим кроком на шляху набуття туристичною сферою України конкурентних переваг на міжнародному ринку туристичних послуг. Оптимальний рівень інфраструктурної забезпеченості повинен стати важливою умовою розвитку туризму, а формування туристичної інфраструктури повинно входити в пріоритетні напрямки державного регулювання у сфері туризму. Проведені дослідження дозволяють зробити висновок про те, що туристична інфраструктура в Україні на даний час не задовольняє в повному обсязі попит на туристичні та супутні послуги. Процеси державного розвитку економіки, динаміка організованого та індивідуального туризму в регіонах, підтверджує необхідність розробки комплексної стратегії з розвитку туристичної інфраструктури та залучення додаткових інвестицій.

Список використаних джерел

1. Кузик С. П. Теоретичні проблеми туризму: суспільно-географічний підхід: монографія / С. П. Кузик. — Львів: Видав. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2010. — 254 с.
2. Рутинський М. Й. Туристичний комплекс Карпатського регіону України / М. Й. Рутинський, О. В. Стецюк. — Чернівці: Книги – ХХІ, 2008. — 440 с.
3. Любіцева О.О. Ринок туристичних послуг (геопросторові аспекти) / О. О. Любіцева; [3-є вид., перероб. та доп.]. — К: Альтерпрес, 2008. — 436 с.
4. Єлістратова Г.І. Перспективи розвитку туристичної інфраструктури Кримського регіону. Економічний простір. 2011. №56/1. С. 32-38.
5. Кіптенко В. К. Менеджмент туризму: підручник / В. К. Кіптенко. – К.: Знання, 2010. – 502 с.
6. Гайдук А. Б. Формування туристичної ринкової інфраструктури як фактор підвищення ефективності функціонування ринку туристичних послуг. Регіональна економіка, 1999. №2. С.172-177.
7. Кривега К.В. Туристична інфраструктура: поняття та складові. Гуманітарний вісник ЗДІА, 2005. Вип.21. С. 118-124.
8. Боголюбова С.А. Факторы неэффективного развития региональной инфраструктуры туризма [Электронный ресурс] / С.А. Боголюбова, Д.Ф.

Василиха // Современные проблемы науки и образования. – Режим доступа: URL:http://www.science-education.ru/100-4960

9. Наявність і стан основних засобів за видами економічної діяльності за 2016 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/

10. Автомобільний та міський транспорт. Залізничний транспорт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: https://mtu.gov.ua/content/tehnichniy-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html

11. Економічна статистика / Економічна діяльність / Туризм. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/

12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: https://style.nv.ua/ukr/food-drink/v-ukrajini-rekordnimi-tempami-zrostaye-kilkist-restoraniv-yakist-jizhi-v-yakih-krashcha-za-yevropeysku-50007360.html

13. Про схвалення стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядження КМУ від 16.03. 2017 № 168-р // База даних «Урядовий портал» / КМ України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501

14. Економічна статистика / Економічна діяльність / Капітальні інвестиції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/

15. Україна в рейтингах. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: https://www.slovoidilo.ua/2019/09/10/infografika/suspilstvo/ukrayina-rejtynhax-turyzm-plyus-innovacziyi-minus

References

1. Kuzy`k S. P. Teorety`chni problemy` tury`zmu: suspil`no-geografichny`j pidxid: monografiya [Theoretical problems of tourism: a socio-geographical approach]. L`viv: Vy`dav. centr LNU im. I. Franka, 2010. Print, 254 p.

2. Ruty`ns`ky`j M. J. Tury`sty`chny`j kompleks Karpats`kogo regionu Ukrayiny`[Tourist complex of the Carpathian region of Ukraine]. Chernivci: Kny`gy` – XXI, 2008. Print, 440 p.

3. Lyubiceva O. O. Ry`nok tury`sty`chny`x poslug (geoprostorovi aspekty`) [Tourist services market (geospatial aspects)]. K: Al`terpres, 2008. Print, 436 p.

4. Yelistratova G.I. Perspekty`vy` rozvy`tku tury`sty`chnoyi infrastruktury` Kry`ms`kogo region [Prospects of development of tourist infrastructure of the Crimean region.]. Ekonomichny`j prostir, 2011. №56/1. Print, p. 32-38.

5. Kiptenko V. K. Menedzhment tury`zmu [Tourism management]. K.: Znannya, 2010. Print, 502 p.

6. Gajduk A. B. Formuvannya tury`sty`chnoyi ry`nkovoyi infrastruktury` yak faktor pidvy`shhennya efekty`vnosti funkcionuvannya ry`nku tury`sty`chny`x poslug [Formation of tourist market infrastructure as a factor of increasing the

efficiency of the tourist services market functioning.]. Regional`na ekonomika, 1999. №2. Print, p. 172-177.

7. Kry`vega K.V. Tury`sty`chna infrastruktura: ponyattya ta skladovi [Tourism Infrastructure: Concepts and Components]. Gumanitarny`j visny`k ZDIA, 2005. Vy`p.21. Print, p. 118-124.

8. Bogolyubova S.A. Faktoryi neeffektivnogo razvitiya regionalnoy infrastrukturyi turizma [Factors of inefficient development of regional tourism infrastructure]. Sovremennyie problemyi nauki i obrazovaniya. Electronic resource. <http://www.science-education.ru/100-4960>. Web.

9. Nayavnist` i stan osnovny`x zasobiv za vy`damy` ekonomichnoyi diyal`nosti za 2016 rik [Availability and condition of fixed assets by types of economic activity for 2016]. Electronic resource. < http://www.ukrstat.gov.ua/>. Web.

10. Avtomobil`ny`j ta mis`ky`j transport. Zalizny`chny`j transport. [Road and city transport. Railways]. Electronic resource. <https://mtu.gov.ua/content/tehnichniy-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html>. Web.

11. Ekonomichna staty`sty`ka / Ekonomichna diyal`nist` / Tury`zm. [Economic statistics / Economic activity / Tourism]. Electronic resource. <http://www.ukrstat.gov.ua/>. Web.

12. Electronic resource. <https://style.nv.ua/ukr/food-drink/v-ukrajini-rekordnimi-tempami-zrostaye-kilkist-restoraniv-yakist-jizhi-v-yakih-krashcha-za-yevropeysku-50007360.html>. Web.

13. Pro skhvalennya stratehiyi rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku: Rozporyadzhennya KMU vid 16.03. 2017 № 168-r // Baza danykh «Uryadovyy portal» / KM Ukrayiny [On approval of tourism and resort development strategy for the period up to 2026: CMU Ordinance of 16.03. 2017 № 168-p // Governmental Portal Database / KM of Ukraine]. Electronic resource. < https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501>. Web.

14. Ekonomichna staty`sty`ka / Ekonomichna diyal`nist` / Kapital`ni investy`ciyi. [Economic statistics / Economic activity / Capital investment]. Electronic resource. <http://www.ukrstat.gov.ua/>. Web.

15. Ukrayina v rejty`ngax [Ukraine in ratings]. Electronic resource. <https://www.slovoidilo.ua/2019/09/10/infografika/suspilstvo/ukrayina-rejtynhax-turyzm-plyus-innovacziyi-minus>. Web.

УДК: 352
DOI: 10.5281/zenodo.3839738

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

Lukin S., PhD (Economics), Associate Professor, Director of Postgraduate Education «Center for retraining and promotion qualifications of employees of public authorities,local self-government bodies,state enterprises, institutions and organizations atKyiv Regional State Administration», Kyiv

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА УКРАЇНИ

COMPARATIVE ANALYSIS OF SOCIO-PSYCHOLOGICAL ASPECTS OF PUBLIC SPACE OF EUROPEAN COUNTRIES AND UKRAINE

У статті проаналізовано чинники соціально-психологічних характеристик європейських міст. Серед них можна виділити: високий рівень соціальної захищеності та безпеки жителів; верховенство права; доступ до якісних адміністративних та соціальних послуг; розвинений рівень інфраструктури; велика кількість паркових зон та можливість для населення вільного доступу до зон відпочинку; дотримання законодавства у сфері екології; дотримання законодавства у сфері будівельних норм та стандартів; високі стандарти якості продуктів харчування; психологічний комфорт населення великих міст у доступі до відкритого простору; рівень освіченості населення та можливість формування вільних зон публічного простору за освітніми та професійними інтересами та багато інших особливостей.

Також визначено, що соціальна активність і небайдужість до соціальних змін у місті формує у населення високий рівень відповідальності та наявності громадянського суспільства та функціонування безпечного простору, в якому важливим є дотримання правових та соціальних норм. А індивідуальний аспект спрямований на розвиток соціально та психологічно зрілої особистості, яка готова нести відповідальність та бути рішучою у власних здібностях, психологічних властивостях та процесах. І важливим з наукової точки зору є також врахування індивідуального підходу розвитку особистості у публічному

просторі як системі, яка забезпечує формування якісних зовнішніх соціальних, психологічних, економічних, демографічних, екологічних та освітніх чинників.

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

Ключові слова: *публічний простір, соціально-психологічні аспекти, європейські міста, системний підхід.*

The article analyzes factors of socio-psychological characteristics of European cities. Among them are: high level of social security and safety of residents; Rule of Law; access to quality administrative and social services; advanced level of infrastructure; a large number of park areas and the opportunity for the population to have free access to recreation areas; compliance with environmental legislation; compliance with legislation in the field of building codes and standards; high standards of food quality; psychological comfort of the population of large cities in access to open space; the level of education of the population and the possibility of forming free zones of public space for educational and professional interests and many other features.

It is also determined that social activity and indifference to social change in the city creates a high level of responsibility and availability of civil society among the population and functioning of a safe space in which compliance with legal and social norms is important. And the individual aspect is directed at the development of a socially and psychologically mature personality who is ready to be responsible and to be decisive in his own abilities, psychological properties and processes. And it is also important from a scientific point of view to take into account the individual approach of personal development in the public space as a system that ensures the formation of quality external social, psychological economic, demographic, environmental, educational factors.

The research of scientific approaches in the study of the public space of the city acquires more and more urgent issues that require a thorough systematic analysis and recommendations for the implementation of integrated approaches to the principles of its implementation.

Keywords: *public space, socio-psychological aspects, European cities, systematic approach.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. З розвитком сучасних технологій у великих містах, процесів урбанізації та субурбанізації (приміські території), збільшення міграційних процесів населення із сільської місцевості у великі міста, а також враховуючи демографічні особливості та міграційні

процеси важливим аспектом з наукової точки зору є розгляд соціально-психологічних аспектів публічного простору європейських міст.

Дослідження наукових підходів у вивченні публічного простору міста набуває все нових актуальних питань, які потребують ґрунтовного системного аналізу та рекомендацій щодо запровадження комплексних підходів до принципів його реалізації. Публічний простір міста окрім врахування соціальних, політичних, демографічних, географічних, екологічних та інших особливостей включає також багато соціально-психологічних аспектів. Життя у місті та публічний простір великого міста може впливати та змінити не тільки психологічний комфорт жителів, а й в гіршому випадку, деструктивно впливати на середню тривалість життя населення, можливість жителів вільно отримувати необхідні соціальні послуги та відкритий доступ до всіх соціальних і медичних закладів у місті та багато інших особливостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На даний час поняття «публічний простір» у наукових дослідженнях з публічного управління та адміністрування є недостатньо вивченим, хоча українськими вченими В. Бакуменко, М. Білинською, В. Бодровим, В. Гошовською, В. Колтун, В. Корженко, О. Коротич, Т. Пахомовою, Я. Радиш, І. Розпутенком, В. Скуратівським, Ю. Сурміним, О. Сушинським та ін. вже висвітлювалось зазначене поняття з позиції вивчення взаємозв’язку публічного простору та публічної політики, розвитку громадянського суспільства та розвитку територіальних громад.

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

Мета статті: розглянути основні соціально-психологічні аспекти публічного простоту європейських міст та міст України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Як зазначав автор «Географії міст» Г. Лаппо, «багатогранність міста як соціального організму, фокусу території,

комунальногосподарського комплексу, містобудівної системи потребує участі в дослідженні його проблем представників багатьох наук» [4].

Публічний простір міста з соціально-психологічної точки зору впливає на адаптаційні особливості населення та індивідуальний комфорт кожного жителя міста. Сучасні українські науковці розглядають явище соціально-психологічної адаптації як рух від пасивного пристосування до побудови системи продуктивної взаємодії особистості і середовища та визначають її як активний процес використання суб'єктом стратегій і способів оволодіння ситуацією, в який свій внесок чинять як особистість, так і інший (індивідуальний чи груповий) суб'єкт, які взаємно адаптуються і творять єдиний адаптивний простір [1, 7, 8, 9].

У якості показників успішної соціально-психологічної адаптації на груповому рівні можуть виступати: задоволеність відносинами із оточенням, позитивна соціально ідентичність, позитивний образ «Ми» і «Вони», міжгрупова толерантність. А на особистісному рівні – актуалізація потреб в самоповазі та самоактуалізації, активна індивідуальна позиція в соціумі, задоволеність діяльністю, сенсом життя, висока активність, гнучкість до змін, емоційна стабільність, інтернальний локус-контролю та високий рівень емоційного інтелекту особистості. У соціальному сенсі процес адаптації визначається комунікацією в соціумі. Усвідомлення/неусвідомлення ситуації є однією з основних координат моделювання соціальної адаптації спільноти, а когнітивний, комунікаційний та поведінковий чинники виступатимуть основними аспектами вияву її активності/пасивності та толерантності до зовнішніх та індивідуальних змін [5].

Так, рівень адаптації жителя міста спрямований на аналіз зовнішніх і внутрішніх чинників. Соціальна активність і небайдужість до соціальних змін у місті формує у населення високий рівень відповідальності та наявності громадянського суспільства та функціонування безпечного простору, в якому важливим є дотримання правових та соціальних норм. А індивідуальний аспект спрямований на розвиток соціально та психологічно зрілої особистості, яка готова нести відповідальність та бути рішучою у власних здібностях, психологічних властивостях та процесах.

Формування адаптаційних можливостей жителів великих міст пов'язане з відчуттям безпеки і комфорту. І як слушно зазначає О. Бурова, життєвий комфорт формується на підставі власних преференцій особистості під впливом обставин об'єктивного характеру: на макрорівні – це інституціональні чинники функціонування суспільства, а саме: соціально-політичний устрій, рівень розвитку і стан економіки та соціальної ситуації в країні, рівень демократії; на мезорівні – чинники, пов'язані з місцем проживання: соціальне становище, а саме можливість задовольнити соціально-економічні і духовні потреби,

екологічна та криміногенна ситуація; на мікрорівні – матеріальний рівень життя, житлові умови, зайнятість. На формуванні життєвого комфорту позначаються і соціально-демографічні характеристики особистості: стать, вік, шлюбний статус, освіта, стан здоров'я тощо [3].

Суб'єктивні аспекти життєвого комфорту охоплюють як соціально-нормативні та ціннісні установки, реалізація яких зумовлена усією сукупністю умов соціалізації людини, так і емоційний компонент, який постає як переживання, зумовлені успішним (або неуспішним) функціонуванням особистості в різних сферах життя. Зокрема, нормативна складова відображає соціально-психологічну адаптацію до соціуму та соціальних трансформацій. Тривалі емпіричні дослідження задоволеності різними аспектами життя виокремили найпоширеніші соціально-психологічні чинники: до цих чинників слід зараховувати рівень суб'єктивного контролю (локус контролю) над життєвими ситуаціями, настрій, відчуття віку та самотності [3].

Можна привести велику кількість прикладів публічних просторів, які вливають на відчуття і переживання індивідом самотності, а також коли у нас різко змінюється настрій в різних відкритих і закритих публічних просторах.

Так, спільними чинниками соціально-психологічних характеристик європейських міст є:

– високий рівень соціальної захищеності та безпеки жителів;

– верховенство права;

– доступ до якісних адміністративних та соціальних послуг;

– розвинений рівень інфраструктури;

– велика кількість паркових зон та можливість для населення вільного доступу до зон відпочинку;

– дотримання законодавства у сфері екології;

– дотримання законодавства у сфері будівельних норм та стандартів;

– високі стандарти якості продуктів харчування;

– психологічний комфорт населення великих міст у доступі до відкритого простору;

– рівень освіченості населення та можливість формування вільних зон публічного простору за освітніми та професійними інтересами та багато інших особливостей.

Звичайно, що у наукових дослідженнях присвячених тематиці публічного простору не можливим є не врахування системного підходу до вимог та аналізу сталого розвитку країни. У багатьох європейських країнах використовують інтегрований підхід до розвитку великих і малих міст.

Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку» для забезпечення розвитку та функціонування публічного простору міст Європи

рекомендує дотримуватися таких принципів політики інтегрованого розвитку міст, до яких відносять [6]:

– активне втілення в життя принципів політики інтегрованого міського розвитку.

– забезпечення територіальної цілісності шляхом більш збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоздатності;

– стимулювання розвитку, спричиненого виконанням міських функцій, та поліпшення взаємовідносин міста і села;

– сприяння більш збалансованій транспортній доступності;

– розширення доступу до інформації та знань;

– зменшення збитків, завданих навколишньому середовищу;

– підвищення цінності і захист природних ресурсів і природної спадщини;

– примноження культурної спадщини як фактору розвитку європейських міст;

– розроблення енергетичних ресурсів і забезпечення енергетичної безпеки;

– заохочення високоякісного сталого туризму;

– обмеження впливу природних катастроф.

Відповідно до розроблених рекомендацій, визначених у Лейпцизькій хартії «Міста Європи на шляху сталого розвитку» рекомендовано європейським містам розглянути питання розробки програм інтегрованого міського розвитку на загальноміському рівні. Такого роду інструменти планування, що спрямовані на досягнення поставлених цілей, повинні:

– характеризувати сильні і слабкі сторони міста і міських районів на основі аналізу актуального стану речей,

– визначити послідовні цілі розвитку міської території і створити картину майбутнього міста,

– узгодити різні частини планів: просторові, секторальні та технічні і політичні заходи, та забезпечити, щоб передбачені інвестиції сприяли врівноваженому розвитку міської території,

– забезпечити просторову концентрацію і координацію використання фінансових ресурсів публічних і приватних суб'єктів,

– координуватися на локальному та муніципально-регіональному рівні, залучаючи громадян та інших учасників, які змогли б внести вагомий внесок у забезпечення економічної, соціальної, культурної та екологічної якості регіонів [6].

Створення і розвиток якісного публічного простору з відповідним зонуванням є важливою складовою підвищення конкурентоспроможності європейських міст.

Як зазначає О. Бузун якість публічних просторів, міських культурних ландшафтів, архітектури та містобудування відіграють центральну роль для конкретних умов життя мешканців європейських міст. Так, вибір комфортного публічного простору жителями великих міст та туристами пливає на розвиток економічних показників, комфорту жителів та гостей великих європейських міст, збереження довкілля та застосування комплексного підходу до розвитку території міст. Публічні зони та зелені простори, які в тій чи іншій кількості існують у всіх європейських містах, створюють привабливий вигляд та підвищують комфортність проживання в них, спричиняючи їх подальший розвиток [2].

Сучасні дослідження публічних просторів європейських міст за дослідженням European Green City Index засвідчили, що найкращими європейськими містами за такими показниками, як: викиди вуглекислого газу, якість повітря та енергоспоживання, будівлі, транспорт, вода, відходи та землекористування, екологічна політика міста є Копенгаген, Стокгольм, Осло, Відень та Амстердам [10].

Найменш екологічними містами у даному дослідженні є: Київ, Софія, Бухарест, Бєлград і Загреб. Українська столиця отримала найгірші оцінки за категоріями: якість повітря, викиди CO2, використання землі та енергії. Українська промисловість є однією з найбільш енергоємних у світі [10].

Цікавим у вивченні публічного простору є науковий підхід до зонування територій. Так, дуже часто у містах Європи є певні окремо виділені зони за виконуваними функціями та призначеннями, станом навколишнього природного середовища, етнічного середовища та іншими критеріями, наприклад у місті можуть бути виділені: зони соціального призначення – території міста, призначені під житло; зони потенційного економічного розвитку, призначені для виробництва та ведення бізнесу; зони публічного характеру – центральна міська частина, центральні пішохідні зони і інші зони з можливою концентрацією функцій публічного простору [2].

Таке зонування покладено в основу планування та розвитку міст Болгарії, створює можливості розвитку комунікацій та інфраструктури, що найбільш повно відповідає потребам зазначеної зони й дозволяє ефективно розподіляти кошти на фінансування проектів розвитку міст [2].

Важливим аспектом аналізу соціально-психологічних чинників міст України і міст Європи є врахування системних показників: безпеки, екології, економічних факторів, освіти та інновацій, інфраструктури, комфортного життя населення, вільного доступу до публічних просторів, наявність врахування потреб населення відповідно до зонування публічних просторів.

В першу чергу великі міста України мають бути: містами з диверсифікованим екологічно чистим виробництвом; містами прикладних наук, освіти, економіки знань та креативних індустрій; потужним регіональним

центром та осередком української культури; привабливим туристичним центром, центром рекреації та реабілітації; містом комфортного проживання мешканців.

Висновки. Спільними чинниками соціально-психологічних характеристик європейських міст є: високий рівень соціальної захищеності та безпеки жителів; верховенство права; доступ до якісних адміністративних та соціальних послуг; розвинений рівень інфраструктури; велика кількість паркових зон та можливість для населення вільного доступу до зон відпочинку; дотримання законодавства у сфері екології; дотримання законодавства у сфері будівельних норм та стандартів; високі стандарти якості продуктів харчування; психологічний комфорт населення великих міст у доступі до відкритого простору; рівень освіченості населення та можливість формування вільних зон публічного простору за освітніми та професійними інтересами та багато інших особливостей.

Соціальна активність і небайдужість до соціальних змін у місті формує у населення високий рівень відповідальності та наявності громадянського суспільства та функціонування безпечного простору, в якому важливим є дотримання правових та соціальних норм. А індивідуальний аспект спрямований на розвиток соціально та психологічно зрілої особистості, яка готова нести відповідальність та бути рішучою у власних здібностях, психологічних властивостях та процесах. І важливим є з наукової точки зору також врахування індивідуального підходу розвитку особистості у публічному просторі як системі, яка забезпечує формування якісних зовнішніх соціальних, психологічних, економічних, демографічних, екологічних та освітніх чинників.

Список використаних джерел

1. Балл Г.А. Понятие адаптации и его значение для психологи личности / Г.А. Балл // Вопросы психологии. – 1999. – № 1. – С. 92-101.
2. Бузун О. Концепт інтегрованого розвитку самоврядних територій/ О. Бузун [Електронний ресурс] режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/25.pdf
3. Бурова О. Життєвий комфорт: структура, чинники та механізм формування / О. Бурова // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2012. – № 1. – С. 99–114.
4. Лаппо Г.М. География городов /Г.М. Лаппо. Москва, Гуманитарный издательский центр ВЛАДОС, 1997 г., 480 с.
5. Коробка Л.М. Соціально-психологічна адаптація спільноти до умов і наслідків воєнного конфлікту: теоретичні засади дослідження / Л.М. Коробка, 2018 р. [Електронний ресурс]: режим доступу https://core.ac.uk/download/pdf/77241531.pdf.
6. Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку» [Електронний ресурс] режим доступу: https://2.auc.org.ua/sites/default/files/leypcizka_hartiya.pdf.

7. Миграционные процессы и проблемы адаптации: Коллективная монография (авторский коллектив: А.А. Бучек, В.В. Гриценко, В.В. Константинов, Н.М. Лебедева, Н.В. Молчанова, Т.Н.Смотрова, А.Н. Татарко. Пенза: ПГПУ им. В.Г.Белинского, 2009. – 184 с.

8. Соціально-психологічна профілактика порушень адаптації молоді до повсякденного стресу: метод. рек. / Нац. акад. пед. наук України, Ін-т соц. та політ. психології; за наук. ред. Т.М.Титаренко. – К. : Міленіум, 2010. –84с.

9. Ходорівська Н. Групова адаптація в умовах соціальних змін /Н.Ходорівська // Соціальні виміри суспільства. – К.: Інститут соціології НАНУ, 1999. – Вип. 3. – С. 92-104.

10. Офіційний веб-сайт. Режим доступу: https:// new. european-green-city-index.com.

References

1. Ball H.A. Ponyattya adaptatsiyi ta yoho znachennya dlya psykholohiyi osobystosti / H.A. Ball // Voprosy psykholohiyi. – 1 (1999): 92–101. Print.

2. Buzun O. Kontsept intehrovanoho rozvytku samovryadnykh terytoriy / O. Buzun [Elektronnyy resurs] rezhym dostupu: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/25.pdf. (accessed March 2020).

3. Burova O. Zhyttyevyy komfort: struktura, chynnyky ta pidpryyemstva / O. Burova // Sotsiolohiya: teoriya, metody, marketynh. – 1 (2012): 99–114. Print.

4. Lappo H.M. Heohrafiya horodov /H.M. Lappo. Moskva, Humanitarnyy vydavnychyy tsentr VLADOS, (1997): 480. Print.

5. Korobka L.M. Sotsial□ no-psykholohichna adaptatsiya spil□ noty do vypadkiv i naslidkiv voyennoho konfliktu: teoretychni zasady doslidzhennya / L.M. Korobka, (2018) [Elektronnyy resurs]: rezhym dostupu https://core.ac.uk/download/pdf/77241531.pdf. (accessed March 2020).

6. Leyptsyz□ ka khartiya «Mista Yevropy na shlyakhu staloho rozvytku» [Elektronnyy resurs] rezhym dostupu: https://2.auc.org.ua/sites/default/files/leypcizka_hartiya.pdf. (accessed March 2020).

7. Mihratsiyni protsesy ta problemy adaptatsiyi: Kolektyvna monohrafiya (avtors□ kyy kolektyv: A.A. Buchek, V.V. Hrytsenko, V.V. Konstantynov, N.M. Lebedeva, N.V. Molchanova, T.N.Smotrova, A. N. Tatarko. Penza: PHPU im. V.H.Belinskoho, (2009): 169–184. Print.

8. Sotsial□ no-psykholohichna reaktyvna vidpovid□ adaptatsiyi molodi do povsyakdennoho stresu: metod. rek. / Nats. akad. ped. nauk Ukrayiny, In-t sots. ta polit. psykholohiya; za nauk. red. T.M.Titarenko. – K. : Milenium, (2010): 84. Print.

9. Khodorivs□ ka N. Hrupova adaptatsiya u vlasnykh politychnykh zminakh /N.Khodorivs□ ka // Sotsial□ ni diyi.– K.: Instytut sotsiolohiyi NANU, 3 (1999): 92–104. Print.

10. Ofitsiynyy veb-sayt. Rezhym dostupu: https: // new. european-green-city-index.com. (accessed March 2020).

УДК: 316.4
DOI: 10.5281/zenodo.3839742

Миколаєць О. О., здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ

Mykolaiets O., Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management, Kiev

ФОРМУВАННЯ ОНОВЛЕНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

FORMATION OF RENEWED STATE SOCIAL POLICY

Зазначено, що державна соціальна політика, безумовно, є одним з найважливіших напрямків внутрішньої політики держави. Виключивши з процесу реформування соціальну складову, ми прийшли до того, що результатом реформ став полудикий капіталізм при збереженні залишків соціалізму. Наявна в даний час державна соціальна політика являє собою якийсь гібрид із залишків недавнього соціалістичного минулого, запозичень елементів західних зразків, вимушених пристосувань до соціальних реалій сьогоднішнього дня і є результатом серйозних соціально-економічних протиріч і зіткнення інтересів різних верств населення.

Визначено, що соціальні проблеми і окремої людини, і суспільства в цілому багатопланові і різноаспектній, що визначає і багатофункціональність, багатовекторність соціальної політики, покликаної вирішувати ці проблеми. Тому при розробці та реалізації соціальної політики необхідний комплексний підхід, що враховує всю складність людського життя, соціальних відносин, суспільного розвитку. Класифікація визначень соціальної політики можлива в залежності від її основного змістовного (сутнісного) аспекту, який, як правило, виражається через базову, центральну категорію, уточнюють в ході формулювання поняття. Найчастіше соціальну політику розкривають через категорію «діяльність» (в тому числі владну, цілеспрямовану, політичну, з управління соціальним розвитком, з управління соціальними процесами і т. п.). Близька до поняття «діяльність» і категорія дії, яка також іноді використовується для визначення соціальної політики.

Розвинуто, що ефективна державна соціальна політика передбачає врахування інтересів її суб'єктів - органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємців, громадських об'єднань, різних соціальних груп. Однак ці інтереси часто бувають різноспрямованими. Так, підприємництво в

найзагальнішому вигляді прагнути до концентрації благ в руках найбільш успішних економічних суб'єктів, ігноруючи витрати і втрати в сферах, не залучених в ринковий оборот.

Ключові слова: *внутрішня політика держави, соціальна політика, соціально-економічні протиріччя, соціальні проблеми, соціальні відносини, суспільний розвиток, соціальна реальність.*

It is stated that state social policy is certainly one of the most important directions of the state's internal policy. By eliminating the social component from the reform process, we came to the conclusion that the result of the reforms was semi-savage capitalism while preserving the remnants of socialism. The current state social policy is a kind of hybrid of the remnants of the recent socialist past, borrowing elements of Western models, forced adaptations to the social realities of today, and is the result of serious socio-economic contradictions and clashes of interests of different segments of the population.

It is determined that the social problems of both the individual and society as a whole are multifaceted and multifaceted, which also determines the multifunctionality, the multidimensional nature of social policy aimed at solving these problems. Therefore, in the development and implementation of social policy requires a comprehensive approach that takes into account all the complexity of human life, social relations, social development. Classification of definitions of social policy is possible depending on its main substantive (essential) aspect, which, as a rule, is expressed through the basic, central category, clarified in the formulation of the concept. Most often, social policy is disclosed through the category of "activity" (including power, purposeful, political, social development management, social process management, etc.). It is close to the concept of "activity" and the category of action, which is also sometimes used to define social policy.

It has been developed that effective state social policy involves taking into account the interests of its subjects - state authorities and local self-government, entrepreneurs, public associations, various social groups. However, these interests are often mixed. Thus, entrepreneurship in the most general form is seeking to concentrate goods in the hands of the most successful economic entities, ignoring costs and losses in areas not involved in the market turnover.

Keywords: *internal state policy, social policy, socio-economic contradictions, social problems, social relations, social development, social reality.*

Вступ. Питання, безпосередньо або побічно пов'язані з державною соціальною політикою, є останнім часом дуже актуальними і для політичних діячів, і для населення, і для вчених країни. Економічні перетворення в Україні спонукають до активних дій по формуванню оновленої соціальної політики, бо

«дуже важливо, щоб економічна реформа, спрямована на економічне оздоровлення країни, супроводжувалася сильною державною соціальною політикою, інакше одна реформа починає загрожувати інший». Вчені стверджують, що з часів стародавніх Єгипту і Вавилона не існувало держав, які не проводили б соціальної політики і, що держава, що прагне увійти до лав високорозвинених, зобов'язана проводити сильну соціальну політику.

Не можна не погодитися з думкою Н. Дехтяр про те, що успішний розвиток економіки неможливо без її всебічної гуманізації, рішучого повороту до потреб і потреб людини [2, с.102]. Це абсолютний імператив сучасного соціально-економічного розвитку, не зважаючи на яких, жодна країна світу не зможе вийти на сучасний рівень цивілізованого розвитку

Державна соціальна політика, безумовно, є одним з найважливіших напрямків внутрішньої політики держави. Виключивши з процесу реформування соціальну складову, ми прийшли до того, що результатом реформ став полудикий капіталізм при збереженні залишків соціалізму. Наявна в даний час державна соціальна політика являє собою якийсь гібрид із залишків недавнього соціалістичного минулого, запозичень елементів західних зразків, вимушених пристосувань до соціальних реалій сьогоднішнього дня і є результатом серйозних соціально-економічних протиріч і зіткнення інтересів різних верств населення. Як стверджує А. Стойка, «нова соціальна реальність не вкладається в рамки старої соціальної політики, дослідження же в цій області значно відстають від темпів змін, що відбуваються» [6, с.8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем формування та оновлення державної соціальної політики присвячений цілий ряд наукових праць, зокрема науковців Н. Волгіна, М. Панченко, О. Крюкова, О. Оболенського, Г. Лопушняка, Т. Норкіна, З. Скарбун, Н. Тарханова, А. Сіленко та інших. Певний вклад у розробку проблеми внесли Г. Еспінг-Андерсон, Р.Титмус, М. Кшеужопольський, В. Гордін, Н. Фепніс, Т. Тілтон, В. Джордж, П. Вілдінг, Р. Мішра, А. Шевчук.

Постановка задачі. Дослідити та визначити особливості формування та оновлення державної соціальної політики в системі надання послуг в України.

Результат. Проте, напрацювання вчених в галузі соціальної політики, наявність різних концепцій, моделей дають підстави говорити про існування теорії соціальної політики, хоча цей факт не вважається в наукових колах безперечним. «Державна соціальна політика, виникнувши в 19 столітті як практика держави зі створення гідних умов життєдіяльності соціальних груп, верств, з плином часу і в результаті ускладнення завдань, що стоять перед державою, стала вимагати серйозних теоретичного осмислення», і вчені негайно відповіли на суспільне замовлення, запропонувавши підходи до обгрунтування і розуміння соціальної політики, її окремих елементів [1, с.387].

У той же час, теорія соціальної політики вельми плюралістична, не має закінченого вигляду, активно розвивається і постійно поповнюється новими знаннями, що, втім, характерно для більшості наук соціального характеру.

Соціальні проблеми і окремої людини, і суспільства в цілому багатопланові і різноаспектній, що визначає і багатофункціональність, багатовекторність соціальної політики, покликаної вирішувати ці проблеми. Тому при розробці та реалізації соціальної політики необхідний комплексний підхід, що враховує всю складність людського життя, соціальних відносин, суспільного розвитку.

Класифікація визначень соціальної політики можлива в залежності від її основного змістовного (сутнісного) аспекту, який, як правило, виражається через базову, центральну категорію, уточнюють в ході формулювання поняття. Найчастіше соціальну політику розкривають через категорію «діяльність» (в тому числі владну, цілеспрямовану, політичну, з управління соціальним розвитком, з управління соціальними процесами і т. п.). Близька до поняття «діяльність» і категорія дії, яка також іноді використовується для визначення соціальної політики.

Вона в більшій мірі характерна для західних вчених. Так М. Ганслі Теренс кажуть, що державна соціальна політика - це «сфера вивчення, що включає економічну, політичну, соціоправовую і соціологічну експертизу способів, якими центральна і місцева урядова політика зачіпає життя індивідуумів і громад» [8, с.76]. А.М. Харченко визначають соціальну політику як «сукупність принципів і методів, спрямованих на керівництво та впорядкування відносин між окремими членами суспільства, а також між ними і соціальною системою в цілому» [7, с.8]. Серед українських вчених теж є прихильники такої позиції, але вони, як правило, поєднують її з діяльнісним підходом, як, втім, і автор «Словника соціальної роботи» Н.А. Балтачеєва, яка підкреслює, що принципи і дії соціальної політики є результатом звичаїв і цінностей суспільства [1, с. 387]. К.В. Дубич в широкому трактуванні соціальної політики визначає її як сукупність теоретичних принципів і практичних заходів, а у вузькому - як діяльність державних органів [3, с. 103].

Розглянувши ряд класифікацій підходів до визначення соціальної політики, можна уявити, наскільки широкий спектр самих конкретних визначень, адже кількість поєднань різних формулювань об'єктів, суб'єктів, сутнісних характеристик, цілей, способів і інших його елементів величезний. Звичайно, не всі визначення містять перераховані компоненти, а деякі з останніх можна інтерпретувати по-різному. Наприклад, опис того, на що спрямована державна соціальна політика, можна розуміти і як мети (завдання), і як об'єкт (предмет). Крім цього, визначення соціальної політики дуже мінливі в часі і сильно схильні до ідеологічному впливу. Так, С. Злупко, Й. Радецький,

стеживши трансформацію вітчизняних трактувань соціальної політики за 10-15 років, прийшла до висновку, що вони серйозно змінилися і набули ринковий відтінок [4, с.89].

Державна соціальна політика в широкому сенсі регулює соціальну поведінку і соціальні взаємозв'язки членів суспільства, формулює принципи соціальної організації суспільства, формує соціальні механізми реалізації цілей суспільного розвитку.

Таке розуміння змісту соціальної політики набуває особливого значення в умовах глибокої трансформації суспільства, коли складаються нова соціальна структура, нові механізми його функціонування, коли виникають нові стимули і нові обмежувачі суспільного розвитку.

У вузькому сенсі, в самому узагальненому вигляді діяльність держави щодо задоволення потреб людей визначається як його державна соціальна політика. Будучи гранично узагальненим поняттям, концепт соціальної політики допускає різні рівні своєї конкретизації по набору суб'єктів, інститутів і цілей.

Включення інших компонентів серйозно перевантажить формулювання поняття, вони можуть і повинні розглядатися окремо. Це такі характеристики соціальної політики (які, включаючи перераховані раніше, утворюють систему соціальної політики), як структура, напрямки, принципи, ресурси, форми, етапи або фази, властивості, показники, правова основа та т. Д. Важливе місце в роботах вчених займає аналіз сучасного стану соціальної політики і напрямків її вдосконалення [5, с.4]. Розглянути точки зору вчених з приводу всіх перерахованих напрямків досліджень не представляється можливим, але короткий аналіз функцій соціальної політики, через які розкривається її призначення, є необхідним.

В контексті сказаного державна соціальна політика - це політика держави, суспільства, політичних партій, соціальних інститутів сфері життєдіяльності людини. Державна соціальна політика залежить не тільки від стану економіки і можливостей держави, але нерідко і від політичної кон'юнктури. Вона є регулятивної сферою суспільного життя, ареною зіткнення інтересів, суперництва сил.

Ефективна державна соціальна політика передбачає врахування інтересів її суб'єктів - органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємців, громадських об'єднань, різних соціальних груп. Однак ці інтереси часто бувають різноспрямованими. Так, підприємництво в найзагальнішому вигляді прагнути до концентрації благ в руках найбільш успішних економічних суб'єктів, ігноруючи витрати і втрати в сферах, не залучених в ринковий оборот.

Цим можна пояснити такі прояви «фінансового егоїзму», як штучне підтримання низької заробітної плати на підприємствах та відсутність на багатьох з них так званого соціального пакету. У той же час, як справедливо зазначає А.С. Крупнік, населення прагне до більш рівномірного розподілу соціальних благ, до досягнення соціальної справедлівості [9, с.76].

Причому, слід зазначити, що кількість суб'єктів соціальної політики, а також їх компетенція і правомочності безпосередньо залежать існуючого в даній державі політичного режиму. Як зазначає О.В. Радченко, І.Г. Савченко, «при монополії суб'єкти набувають декоративний вигляд, фактично перестають бути суб'єктами» [10, с.48].

У забезпеченні нормального функціонування економічної системи найважливіша роль належить державі. При цьому не має значення, це корпоративна економіка, змішана або соціальне ринкове господарство. Незалежно від панівних економічних доктрин національні уряди несуть відповідальність за економічний стан країни.

Державна соціальна політика повинна будуватися з урахуванням того, щоб інтереси конкретної людини замикалися з інтересами всього людського роду, коли турботи і тривоги суспільства переростають в турботи і інтереси самої людини. Тільки в такому контексті взаємодії людини і суспільства можливе створення і функціонування цивілізованої держави, реалізація конституційних установок, соціальних гарантій.

Таким чином, ми можемо говорити про факт полісуб'єктної соціальної політики в Україні. Однак в своєму дослідженні ми будемо мати на увазі, перш за все, держава в особі її органів влади у зв'язку з їх функціональною значущістю.

Так, законодавча державна влада виробляє загальну стратегію соціальної політики, шляхом розробки і прийняття довготривалих законів, визначає мінімальний рівень соціальних гарантій, якими населення може бути забезпечено при даній економічній ситуації шляхом розробки і прийняття регулярно розглядаються в зв'язку зі зміною економічної кон'юнктури нормативних документів, що встановлюють конкретний розмір виплат соціального характеру, масштаби надаються безкоштовно або на пільговій основі соціальних послуг. Формує джерела фінансування соціальної політики шляхом прийняття бюджету та регулювання діяльності позабюджетних фондів.

Виконавча державна влада реалізує заходи соціальної політики, які були встановлені прийнятими законами. Конкретизує порядок соціальних виплат, готує нормативні матеріали, що визначають діяльність інституційних структур, що акумулюють і використовують кошти, призначені для заходів соціальної політики. За допомогою макроекономічного регулювання, що є основною функцією будь-якого уряду, регулює економічну базу соціальної сфери.

Регіональна і місцева законодавча і виконавча влада розробляє і реалізує заходи соціальної політики з урахуванням специфіки конкретного регіону або місцевого утворення. Забезпечує збереження мінімального рівня соціальних гарантій, які забезпечуються державою; при наявності економічних можливостей збільшує розміри соціальних виплат, розширює їх перелік. Регулює задоволення попиту населення регіону.

Роботодавці виконують вимоги, що пред'являються до умов ринку праці, рівнем оплати праці, страхування, встановлені державними, регіональними та місцевими властями. Створює робочі місця. Формує власні заходи соціальної політики на основі власних фінансових ресурсів, такі як безкоштовне харчування, оплата відпочинку, надання безвідсоткових кредитів на покупку житла і т.д.

Громадські організації, в тому числі профспілки і політичні партії виконують «ідеологічну функцію», представляють інтереси певних шарі населення, сприяють досягненню угод влади і роботодавців.

Надаючи державі роль головного суб'єкта соціальної політики, що не будемо заперечувати факт необхідності соціальної політики не тільки окремим громадянам, але самій державі в якості механізму попередження соціального вибуху. На думку ряду філософів, політологів, соціологів, схема розгортання соціального вибуху може бути представлена наступним чином ":

- лавиноподібне наростання труднощів, що приводить до виникнення ситуації, коли стає неможливим одночасне протидію натиску потребують вирішення проблем;

- вихід з ладу існуючого механізму узгодження і прийняття рішень;

- втрата багатьма людьми і організаціями здатності діяти відповідно до своїх цілей і функціями.

Висновки. Саме тому в нині діючій моделі соціальної політики держави особлива роль відводиться принципу адресної соціальної підтримки.

Причому він розглядається як головний соціальний, економічний, так само як і політичний актор. В основному ця політика зачіпає два фактора росту (стимулювання інвестиційного процесу), а саме поточного і відкладеного споживання (заощаджень), ефективність яких багато в чому пов'язана з характером соціальних пріоритетів. Серединні соціальні групи як суб'єкти і об'єкти такої політики знаходяться в особливому положенні. Так, у малозабезпечених соціальних груп відносний рівень поточного споживання нижче, ніж у більш заможних категорій. Закономірність така, що чим вище потенціал доходів і соціальний статус тієї чи іншої групи, тим нижче відносний рівень поточного споживання і тим вище відносний рівень відкладеного попиту (заощаджень) і інвестиційний потенціал цієї групи. Іншими слонами, один з

істотних питань соціально-економічної політики держави - проблема поточних доходів і витрат соціальних груп.

Список використаних джерел

1. Балтачеєва Н.А. Вплив світового досвіду на вибір української моделі соціальної політики. Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект: сборник научных трудов. Ч. III. Донецк: ДонНУ, 2010. 850 с.

2. Дехтяр Н. Оцінка сучасного стану соціальної спрямованості зведеного бюджету України. Економічний аналіз. 2011. № 9. С. 100—103.

3. Дубич К.В. Актуальні проблеми державного управління соціальним захистом населення України. Соціальна робота в Україні: теорія і практика. 2012. № 4. С. 99—111.

4. Злупко С. Людський потенціал, зайнятість і соціальний захист населення в Україні: навч. посібник. Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. 192 с.

5. Крюков О.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: вид!во ХарРІ НАДУ "Магістр". 2010. №1 (37). С. 1—4.

6. Стойка А. Розвиток системи соціального захисту як основи стратегічного планування в соціальній сфері. Державне управління та місцеве самоврядування. 2010. №1 (4). С. 1—10.

7. Харченко А.М. Соціальна проблема глобалізації — бідність: шляхи її подолання. Трансформація глобальної економіки. 2012. № 1 (5). С. 7—12.

8. Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки. К.: Основи, 1996. — 238 с.

9. Крупнік А.С. Соціально!захисна спрямованість державної соціальної політики в умовах трансформації українського суспільства: дис. … канд. політ. наук. Одеса, 2002. 169 с.

10. Радченко О.В. Ціннісний вимір соціальної відповідальності в демократичній державі: монографія. Х.: Видво ХНУВС, 2008. 200 с.

References

1. Baltacheyeva, N.A. (2010), Vplyv svitovogo dosvidu na vybir ukrayinskoyi modeli socialnoyi polityky [The impact of international experience in the choice of the Ukrainian model of social policy], Doneczk National University, Doneczk, Ukraine.

2. Dextyar, N. (2011), "Evaluation of the current state of social orientation of consolidated budget of Ukraine", Ekonomichnyj analiz, vol. 9, pp. 100—103.

3. Dubych, K.V. (2012), "Actual problems of public administration social protection of the population of Ukraine", Socialna robota v Ukrayini: teoriya i praktyka, vol. 4, pp. 99—111.

4. Zlupko, S. and Radetskyy, Yo. (2001), Lyudskyj potencial, zajnyatist i socialnyj zaxyst naselennya v Ukrayini: Navch. Posibnyk [Human potential, employment and social protection of population in Ukraine: Study Materials], Publishing center of Ivan Franko National University of Lviv, Lviv, Ukraine.

5. Kryukov, O.I. (2010), "Social policy as a necessary condition for the social state", Aktualni problemy der! zhavnogo upravlinnya, vol. 1 (37), pp. 1—4.

6. Stojka, A. (2010), "The development of social protection system as a basis for strategic planning in the social sector", Derzhavne upravlinnya ta misceve samo! vryaduvannya, vol. 1 (4), pp. 1—10.

7. Kharchenko, A.M. (2012), "The social problem of globalization — poverty and ways to overcome it", Transf! ormaciya globalnoyi ekonomiky, vol. 1(5), pp. 7—12.

8. Gansli, Terens M. (1996), Socialna polityka ta socialne zabezpechennya za rynkovoyi ekonomiky [Social policy and social security in the market economy], Osnovu, Kyiv, Ukraine.

9. Krupnik, A.S. (2002), "Social protective direction of government social policy in conditions of transformation of Ukrainian society", Abstract of Ph.D. dissertation, Politi! cal institutes and processes, National University "Odessa Academy of Law" Odesa, Ukraine.

10. Radchenko, O.V. and Savchenko, I.G. (2008), Cin! nisnyj vymir socialnoyi vidpovidalnosti v demokratychnij derzhavi [Valuable dimension of social responsibility in a democratic state], Publishing center of Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine.

УДК: 351.75:004.9
DOI: 10.5281/zenodo.3839744

Панченко О.А., д.мед.н., проф., Заслужений лікар України, Президент ГО «Всеукраїнська професійна психіатрична ліга», м. Київ

Гнатенко В.С., кандидат економічних наук, м. Київ

Кабанцева А.В., к.психол.н., доцент кафедри психіатрії, психотерапії, наркології і медичної психології Донецького національного медичного університету МОЗ України, м. Краматорськ

Panchenko O, Doctor of Medicine, Professor,
Honored Doctor of Ukraine, member President of the All-Ukrainian Professional Psychiatric League, Kyiv

Gnatenko V., Ph.D. of Economic Sciences, Kyiv

Kabantseva A., Ph.D. of psychology, Associate Professor, Department of Psychiatry, Psychotherapy, Narcology and Medical Psychology, Donetsk National Medical University of Ministry of Health Protection of Ukraine, Kramatorsk

РОЛЬ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

PROTECTION OF THE PUBLIC ORDER IN THE ENSURING OF INFORMATION SECURITY

Громадський порядок створює сприятливі умови для успішного розвитку кожної окремої особистості, суспільства загалом, і ефективного функціонування його соціальних інститутів та всієї політичної системи держави. У часи сьогодення, коли інформатизація вкрай змінили суспільство, його стереотип мислення і поведінки, особливого значення набирає захист громадського порядку, як складової національної безпеки, і інформаційної небезпеки зокрема.

У статті актуалізовано інтегральний стан інформаційних відносин, зазначено зміни інформаційного змісту і його вплив у світовому просторі, зроблено аналіз законодавчих і нормативно-правових актів у галузі інформаційної безпеки, окреслені варіації інформаційних загроз. Наводяться пропозиції системного забезпечення інформаційної безпеки держави за трьома напрямками - інформаційна безпека особистості, суспільства, держави.

Ключові слова: *інформаційні відносини, інформаційні загрози, законодавчі акти, нормативно-правові акти, державне регулювання.*

Public order creates favorable conditions for the successful development of each individual, society as a whole, and the effective functioning of its social institutions and the entire political system of the state. In the times of the present, when informatization has extremely changed society, its stereotype of thinking and behavior, the protection of public order, as a component of national security, and the information danger in particular, is of particular importance.

In the article, scientists updated the integral state of information relations, said changes in information content and its influence in the global space, made an analysis of legislative and regulatory acts in the field of information security, the indicated variations of information threats. The proposals of systemic support of information security of the state in three areas - information security of the individual, society, state.

Key words: *informational relations, informational threats, legislative acts, regulatory legal acts, state regulation.*

Постановка проблеми. Урегулювання правових і соціальних норм системи правових відносин, що забезпечують захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі окреслюється громадським порядком, який відображає діяльність відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування. Особливо їхня роль суттєво примножується у часи соціально-економічної, політичної і психологічної турбулентності суспільства. При цьому, слід звернути увагу власне на повноваження і функції органів державної влади. Маючи різні напрямки своєї діяльності, поряд із цим виникає те, що вони дублюють функції один одного або не враховують існування інших державних підрозділів, що безпосередньо відповідають за захист державного інформаційного простору.

Окреслена ситуація справ актуалізує потребу модернізації взаємозв'язку державних органів і розробки сучасних підходів, які б відповідали потребам сьогодення, зокрема забезпечували мінімізацію інформаційних атак, як на окрему особистість, так і на державу в цілому, а також сприяли б збільшенню дієвості державного управління у сфері національної інформаційної безпеки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблему інформаційної безпеки України, зокрема державне управління у цій сфері фрагментарно висвітлено у наступних працях науковців: В. Гурковський (2004), Е. Лібанова (2010),Л. Євдоченко (2011), О. Степко (2011), Н.В. Грицяк (2015), О. Власенко (2015), О.С. Зозуля (2017), З. Коваль (2018), В.В. Шемчук (2019) та інші. Теоретичний аналіз засвідчує, що забезпечення інформаційної безпеки зумовлені впливом комплексу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних факторів, а сучасний стан науково-технічного прогресу підкреслює актуальність інформаційної безпеки кожного громадянина, суспільства, держави.

Постановка завдання. Завданням статті визначено дослідити роль органів громадського порядку у забезпеченні інформаційної безпеки держави та запропонувати шляхи її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в окремих країнах серед інтелектуалів, державних діячів ведуться дискусії про формування нових парадигм національної безпеки у контексті глобальної безпеки інформаційного суспільства, глобальної інформаційної цивілізації, глобальної інформаційної культури. Науковці, політики дедалі ширше оперують такими категоріями, як «глобальна кіберцивілізація», «глобальна кіберкультура», «електронне суспільство» («е-суспільство») тощо [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Тобто, все більше набирає обертів інформаційні відносини, основними принципами яких є [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією;
- достовірність і повнота інформації;
- свобода вираження поглядів і переконань;
- правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації;
- захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Державна інформаційна політика спрямована на забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. Поряд із цим, глобальні інформаційні технології стали підґрунтям змін щодо рекомбінації органів влади і центрів управління. Тим самим інформатизація та комп'ютеризація вкрай змінили суспільство, його стереотип мислення і поведінки. Людям стає притаманне фрагментарне розуміння сьогоднішніх реалій, а заплутаність розуму посилюється «фейками» та навмисно створеного інформаційно-психологічного хаосу. У цій ситуації однією з найважливіших складових національної безпеки стає інформаційна політика держави, яка в свою чергу формує умови для повноцінної життєдіяльності її громадян і належної присутності держави на світовій арені.

Сучасний стан законодавчої основи забезпечення інформаційної безпеки можна визначити як стан системи, що знаходиться в стадії формування, а тому неминуче несе якості перехідного етапу. Повноцінний розвиток держави неможливий без створення належного державно-правового забезпечення в сфері інформаційної безпеки.

Головний Закон Конституція України гарантує будь-якому громадянину забезпечення його інформаційної безпеки, що є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Власно інформаційна безпека особи відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» віднесена до сфери національної безпеки і є пріоритетним напрямом державної політики, але її сутність не розкривається [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

У Законі України «Про Концепцію Національної програми інформатизації», що уперше був прийнятий ще у 1998 році зазначається, державне регулювання повинно забезпечити системність, комплексність і узгодженість розвитку інформатизації країни з використанням при цьому

традиційних та нетрадиційних форм і методів супроводження та контролю. Важливе значення для розвитку інформатизації має здійснення зваженої політики. Держава повинна сконцентрувати необхідну кількість державних об'єктів і систем інфраструктури інформатизації для того, щоб мати необхідні важелі реалізації державної політики [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. На даний час інформаційно-технічного прогресу, високошвидкісної розбудови інформаційних технологій чітко можна ствердити, що інформатизація в світі і в Україні має суттєвих досягнень, але її системність, узгодженість функціонує тільки на початкових засадах.

Міністерство внутрішніх справ України (МВС), як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, відповідно до покладених на нього функцій забезпечує належне функціонування єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи МВС, формує та підтримує в актуальному стані інформаційні ресурси, що входять до єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи МВС, здійснює обробку персональних даних в межах повноважень, передбачених законом, забезпечує режим доступу до інформації, надає інформаційні послуги;здійснює інформаційну взаємодію з іншими державними органами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями; організовує розроблення нових видів засобів спеціальної техніки, озброєння, засобів зв'язку, технічних засобів захисту інформації, спеціальних технічних засобів для оперативної діяльності, криміналістичної та комп'ютерної техніки, програмного забезпечення; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, захист інформації, яка є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом [5].

Національна поліція України служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, підтримує публічний порядок та громадську безпеку. Діяльність її підрозділів у сфері інформатизації регулюють десятки нормативно-правових актів, що вміщують збір, збереження, використання та порядок обміну інформацією серед ресурсів різних органів державної влади, але нормативно-правовий зміст у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій не відповідає сучасним вимогам і темпу розвитку. Правове регулювання діяльності носить складний пролонгований характер, так як існують суперечливості у різних нормативно-правових актах, що вимагає перегляду, удосконалення та відповідності до європейських норм.

Діюча українська система інформаційної безпеки є недосконалою, тим самим унеможливлює чітку організацію діяльності центральних органів виконавчої влади, які є відповідальними за політику в інформаційній сфері. Зміни адміністративної реформи несуть несистемний характер. Розподіл функцій між окремими суб'єктами системи та схема їх взаємодії потребують перегляду і вдосконалення. Відсутність цілісності і системності інформаційно-

аналітичного забезпечення породжує конфліктні ситуації у структурах влади і суспільстві.

Таким чином, першочергові пріоритети інформаційної глобалізації повинні надаватися створенню заходів інформаційної безпеки, бо відсутність інформаційних загроз відповідає стану інформаційної безпеки, а їх наявність характеризує небезпеку. Держава не може гарантувати належні функціонування та розвиток інформаційного середовища суспільних інформаційних відносин і його використання в інтересах особи, суспільства, якщо існує недосконала організація взаємодії та правової підтримки координації у секторі національної інформаційної безпеки, а тому визначення критеріїв ступеня захищеності від будь-яких загроз є неможливим. По-перше, слід чітко розуміти суттєві загрози, а вже потім розроблювати ефективні дії щодо їх протистояння у функціонуючій системі національної безпеки.

Інформаційні загрози, як сукупність умов і факторів, що створюють небезпеку життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави в інформаційному просторі діляться на ті, що відбуваються у сфері основних прав і свобод людини; порушення інформаційно-психологічної безпеки особи і суспільства; загрози, що пов’язані зі взаємодією інформаційно-технічними засобами [10]. Зокрема, прослідковується неповнота, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; загальний негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності й доступності інформації [6, 8].

Значно небезпечними загрозами інформаційній безпеці є наявні та сугестивні впливи масової свідомості. Застосування різних методів маніпуляцій призводить до блокування дій людиною у кризових ситуаціях особистісного і суспільного походження, серед таких виступають: економічні, соціальні, психологічні, інформаційні та інші. А саме, у особистості порушується адекватність оцінювання реального стану справ, починає переважати ірраціональність прийнятих рішень. Тим самим, погіршується власний психологічний захист і збільшується вплив зовнішнього тиску.

Колізійні норми нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в сфері інформаційної безпеки, є також джерелом загроз. Достатньо серйозного занепокоєння викликає наявність прогалин у адміністративному законодавстві, зокрема відсутня норма, яка б передбачала адміністративну відповідальність за маніпулювання свідомістю, чим вдало користуються окремі особи, групи людей, серед яких організовані злочинні об’єднання [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Необхідно зауважити те, що інформаційний простір всередині країни має хитку структуру змістовності. Якщо держава не вироблює власний інформаційний продукт, не контролює якість контенту як державного, так і недержавного походження, то формується інтернаціоналізація простору для прогресування різних загроз, зокрема виникнення інформаційних війн, що набирає суттєвої маштабності.

Інформаційний зміст і його напрямки в сучасних умовах будь-якої держави стали вирішальними факторами світового порядку. Яскравим прикладом останнього є поширення коронавіросної хвороби, що стала значним випробуванням для всього людства світу. У такий нелегкий для суспільства час, людина не може бути інформаційно-ізольованою. Вона повинна володіти знаннями як захистити себе і своїх близьких.

Завдяки засобам масової інформації (телебачення, веб-сайти, соціальні мережі, радіотрансляція, преса), що несуть як позитивний плив щодо інформування населення про стан хвороби, її розповсюдження, методи профілактики і лікування, так є інша сторона медалі – саме через зазначені джерела інформаціє у суспільство виходить широкий потік спотворених даних, і дуже часто стискаєшся з тим, що матеріали одного ресурсу радикально протипоставлені іншим. Навіть, на перший погляд, достовірні джерела (новини державних телевізійних каналів, офіційні групи МОЗ України у соціальних мережах) «окутані шаллю» фальсифікованих даних: постійно змінюється кількість інфікованих і померлих осіб по різних країнах, не існує чітких етіології і патогенезу захворювання; значимість потреби особистого захисту як здорової, так і вже хворої людини також не має зрозумілої ясності (суттєві заходи захисту потрібні всім без винятку чи тільки захворівшим особам). Цей перелік можна продовжувати і продовжувати, але головним питанням є запроваджений карантин. Це дійсно обґрунтоване вимушене рішення чи чергова інформаційно-психологічна війна, наслідки якої відобразяться не на окремих державах і їх економіці, а на цілому світі і світових торговельно-економічних відносинах.

Отже, в еру інформаційно-технічного прогресу інформація одержала такий самий вплив на спільноту як політична, економічна або воєнна влада. Тому громадському порядку відводиться суттєва роль у цьому не простому питанні, бо у широкому значенні громадський порядок виступає системою, порядком суспільних відносин, що складаються під впливом соціальних норм при провідній ролі правових норм.

Громадський порядок створює сприятливі умови для успішного розвитку кожної окремої особистості, суспільства загалом, і ефективного функціонування його соціальних інститутів та всієї політичної системи держави. Отже, реалізується необхідність забезпечення громадян можливістю користуватися правами, що їм належать, захисту їхнього життя і здоров’я, честі, гідності та майна.

Ураховуючи ризики розвитку дисбалансу інформаційної безпеки забезпечення інформаційної безпеки повинно відбуватися за трьома напрямками, на кожному з яких існує певна роль органів громадського порядку (рис. 1). Саме останні виконують організаційну, регламентуючу і контролюючу функції: визначають пріоритети розвитку і реалізації, забезпечують їх досягнення і різнопланову підтримку, координують та стимулюють виконання завдань, формують законодавчу базу і контролюють її виконання всіма учасниками побудови інформаційного суспільства.

Таким чином, роль органівгромадського порядку у забезпечені *інформаційної безпеки особистості* полягає у реалізації конституційних прав особистості на доступ і використання достовірної інформації в інтересах здійснення діяльності, що не заборонена законом, фізичного, психологічного й інтелектуального розвитку, а також захист інформації, що забезпечує особисту безпеку.

Інформаційна безпека суспільства ураховує забезпечення інформаційно-психологічних інтересів людей, які знаходяться у соціальній взаємодії, формування у них адекватної моделі поведінки щодо різних загроз зовнішнього середовища. Тим самим, зміцнення демократії, збагачення соціально-правової держави, примноження суспільної злагоди, забезпечення емоційно-психологічного благополуччя соціуму.

У напрямку *державної інформаційної безпеки* органи громадського порядку створюють умови для всебічного сприятливого розвитку інформаційної інфраструктури держави, забезпечують умови для реалізації конституційних прав людини й громадянина у сфері одержання інформації й користування нею у рамках правового простору, не порушуючи конституційні засади, суверенітет і територіальну цілісність України, забезпечуючи політичну, економічну і соціальну стабільність.

Рис. 1. Напрямки інформаційної безпеки

У процесі організації окреслених напрямків забезпечення інформаційної безпеки, слід приділяти увагу тому, що вони є взаємопов’язаними між собою.

Виникнення проблемних осередків у середині одного напрямку несуть порушення на функціонуванні інших складових. Також слід підкреслити той факт, що органами громадського порядку виступають громадяни держави, які також потребують особистісної інформаційної безпеки, від чого залежать організація і реалізація суспільної та державної інформаційної безпеки, як складових національної безпеки, що вміщує закони, норми, стандарти, еталони і правила організації безпечної життєдіяльності суспільства, систему історично обумовлених цінностей і пріоритетів.

У рядах співробітників органів правопорядку повинні бути особи, які відповідають наступним вимогам:

- якісна професійна придатність;
- висока психологічна стійкість до інформаційних атак (контрпропаганда, фальсифікаційна інформація);
- чітке дотримання посадової інструкції;
- суворе виконання наказів, поставлених завдань;
- підпорядкованість громадським інтересам
- стенічність у власних переконаннях.

Від чіткого і налагодженого реагування особистого складу органів громадського порядку залежить рівень захисту суверенітету, конституційності, моралі, здоров'я, прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави в цілому.

Висновки:

1. У часи суттєвих інформаційних війн першочерговим є реалізація комплексної інформаційної політики, що відповідає запитам сьогодення, тим самим буде сприяти підтриманню національного суверенітету держави та формуванню раціональному інформаційно-психологічному клімату в суспільстві.
2. Національну інформаційну безпеку треба розглядати у широкому сенсі, що полягає у захищеності національних інтересів в інформаційній сфері, і у вузькому – як провідний вид суспільних інформаційних відносин, що спрямовані на мінімізацію або повне недопущення виникнення загроз життєво важливим інтересам особи, суспільства, держави.
3. У процесі формування загальної системи національного захисту інфраструктури від інформаційних атак доцільно розвивати взаємодію державного і приватного секторів. Діяльність яких буде заснована на комплементарних відносинах. Забезпечення захисту і якості інформації особистісного рівня потрібно реалізовувати через розвиток інформаційного середовища і підвищення культури суб'єктів цього осередку.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 17.

2. Закон України «Про інформацію» № 2657-XII від 21.12.2019.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.

3. Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» ост. ред. від 13.02.2020. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80.

4. Закон України «Про основи національної безпеки України», ост. ред. від 15.03.2020, № 2469-VIII URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19.

5. Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28.08. 2015 р. № 878.URL:https://www.kmu.gov.ua/npas/248608057.

6. Баранов О.А. Запобігання новим викликам і загрозам інформаційній безпеці України: правові аспекти. Зб. матер. наук.-практ. конф.: *Базові принципи інформаційного права – забезпечення інформаційної безпеки*. (6 жовтня 2016 р., м. Київ) / НТУУ «КПІ ім. Ігоря Сікорського»; упоряд. В.М. Фурашев. К.: Вид-во «Політехніка», 2016. 204 с.

7. Гурковський В. І.. Організаційно-правові питання взаємодії органів державної влади у сфері національної інформаційної безпеки: дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президентові України. К., 2004.

8. Зозуля О.С. Державне управліннязабезпеченням інформаційної безпеки Українив умовах інформаційно-психологічного протиборства: автореф на здоб. канд. наук 25.00.01 теорія та історія державного управління К. 2017.

9. Кришталь Д.О. Основи адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України в контексті боротьби з організованою злочинністю. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/boz_2008_19_32.pdf.

10. Олійник О.В. Нормативно-правове забезпечення інформаційної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 132-137.

References

1. Constitution of Ukraine: dated June 28, 1996 (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, N 30. P. 17 [in Ukrainian].

2. The Verhovna Rada of Ukraine “About the Concept of the National Informatics Program” [Pro Kontseptsiiu Natsional'noi prohramy informatyzatsii»] ost. red. vid 13.02.2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80>.

3. TheVerhovnaRadaofUkraine“On the basics of Ukraine's national security” [Pro osnovy natsional'noi bezpeky Ukrainy], ost. red. vid 15.03.2020, N 2469-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

4. TheVerhovnaRadaofUkraine“About information”[Pro informatsiiu] N 2657-XII vid 21.12.2019.<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

5. Postanova KMU «On approval of the Regulations onMinistry of Internal Affairs of Ukraine» [Pro zatverdzhennia Polozhennia proMinisterstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy] vid 28.08. 2015 r. N878.<https://www.kmu.gov.ua/npas/248608057>.

6. Baranov O.A. Preventing New Challenges and Threats to Ukraine's Information Security: Legal Aspects. [Zapobihannia novym vyklykam i zahrozam informatsijnij bezpetsi Ukrainy: pravovi aspekty]. Zb. mater. nauk.-prakt. konf.: Bazovi pryntsypy informatsijnoho prava – zabezpechennia informatsijnoi bezpeky. (6 zhovtnia 2016 r., m. Kyiv) / NTUU «KPI im. Ihoria Sikors'koho»; uporiad. V.M. Furashev. K.: Vyd-vo «Politekhnika», 2016. 204 s.

7. Hurkovs'kyj V.I. Organizational and legal issues of interaction of public authorities in the field of national information security. [Orhanizatsijno-pravovi pytannia vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady u sferi natsional'noi informatsijnoi bezpeky] dys... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02 / Natsional'na akademiia derzh. upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. K., 2004.

8. Zozulia O.S. Public Administration of Information Security of Ukraine in the Conditions of Information-Psychological Confrontation.[Derzhavne upravlinnia zabezpechenniam informatsijnoi bezpeky Ukrainy v umovakh informatsijno-psykholohichnoho protyborstva] avtoref na zdob. kand. nauk 25.00.01 teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia K. 2017.

9. Kryshtal' D.O. Fundamentals of administrative and legal regulation of information security of Ukraine in the context of the fight against organized crime. [Osnovy administratyvno-pravovoho rehuliuvannia informatsijnoi bezpeky Ukrainy v konteksti borot'by z orhanizovanoiu zlochynnistiu]. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/boz_2008_19_32.pdf>.

10. Olijnyk O.V. Legal and regulatory support for information security in Ukraine. [Normatyvno-pravove zabezpechennia informatsijnoi bezpeky v Ukraini]. *Pravo i suspil'stvo.* 2012. N3. C. 132-137.

УДК: 351.88:327.39
DOI: 10.5281/zenodo.3839773

Рєзніков В.В., кандидат економічних наук, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, м. Харків.

Ryeznikov V., PhD in Economic Sciences, associate professor, doctoral student of the Educational, Research and Production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv.

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ АГРОПРОДОВОЛЬЧОЇ СФЕРИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

STRATEGIC AREAS OF DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL SPHERE IN THE CONTEXT OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

У статті визначено сутність та зміст співпраці між Україною та ЄС в агропродовольчій сфері. Охарактеризовано результативність державної політики розвитку агропродовольчої сфери в контексті виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Запропоновано стратегічні напрями розвитку агропродовольчої сфери в контексті формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Ключові слова: *державна політика європейської інтеграції України, агропродовольча сфера, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, санітарні та фітосанітарні заходи.*

The article defines the nature and content of cooperation between Ukraine and the EU in the agri-food sector. The effectiveness of the state agri-food development policy in the context of implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU is characterized. The strategic directions of development of the agro-food sector in the context of the formation and implementation of state policy in the field of European integration of Ukraine are proposed.

Keywords: *state policy of European integration of Ukraine, agro-food sector, Association Agreement between Ukraine and the European Union, sanitary and phytosanitary measures.*

Постановка проблеми. Агропродовольча сфера є життєво важливою для нашої країни в контексті забезпечення економічного зростання, продовольчої безпеки, стабільності національної валюти, соціального захисту населення, розвитку сільських територій тощо.

В контексті євроінтеграційних прагнень України формування та реалізація державної політики розвитку агропродовольчої сфери виступає одним із загальнонаціональних пріоритетів. Про це свідчить підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, в якій саме питання розвитку агропродовольчої сфери України займають провідні позиції [11]. Все це обумовлює необхідність визначення стратегічних напрямів **розвитку агропродовольчої сфери в контексті формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.**

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню сутності та особливостей **державної політики розвитку агропродовольчої сфери в умовах європейської інтеграції України** присвятили свої публікації такі вчені, як Я.Винокуров, Л. Лебідь, І. Панасюк, В. Русан та інші [2; 6; 8; 9].

Однак чимало питань стосовно визначення стратегічних **напрямів розвитку агропродовольчої сфери в контексті євроінтеграційних прагнень України** залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення стратегічних напрямів **розвитку агропродовольчої сфери в контексті формування та реалізації державної політики європейської інтеграції України.**

Виклад основного матеріалу. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом несе для агропродовольчого сектору нашої держави, як певні ризики так і надає можливості поступового розвитку та підвищення його конкурентоспроможності на світовому ринку.

До позитивних моментів можна віднести поступове полегшення взаємного доступу агропродовольчої продукції на внутрішні ринки країн Європейського Союзу; залучення європейських інвестицій в агропродовольчу сферу України; підвищення якості, безпечності та екологічних характеристик української аграрної продукції та продовольства (враховуючи більш високі вимоги ЄС).

До ризиків функціонування українського ринку агропродовольчої продукції в умовах дії Угоди про асоціацію з ЄС можна віднести: високий рівень підтримки аграрної сфери в ЄС, і, навпаки, значно менший рівень підтримки цього сектору економіки в України; несиметричність у торговельних режимах, зокрема, у рівні тарифного захисту аграрного сектору в Європейському Союзі та Україні; використання з боку ЄС спеціальних заходів щодо захисту своїх виробників від зростання обсягів імпорту та зниження цін, в

той же час вказані захисні заходи Україна не може використовувати по відношенню до українських виробників [4; 7].

Однак, не зважаючи на існуючі ризики у 2019 р. продовжилася тенденція зміцнення позицій України, як стратегічного торговельного партнера ЄС і в тому числі в агропродовольчій сфері.

Так, Європейський Союз залишається головним торговельним партнером України за підсумками 2019 р.: питома вага торгівлі товарами та послугами з ЄС склала 40,1% від загального обсягу торгівлі України (у 2018 р. – 41,1%). Зовнішньоторгівельний обіг товарів у 2019 р. становив $45,7 млрд. – на 5,7% більше, ніж у 2018 р. З них експорт – $20,2 млрд., імпорт – $25 млрд. [3].

В тому числі в країни Європейського Союзу Україна експортує 35% своєї агропродовольчої продукції. Обсяги її експорту збільшилися за підсумками 2019 р. на 22% у порівнянні з 2018 р. і склали $ 19,2 млрд., а з початку дії Угоди про Зону вільної торгівлі з ЄС Україна наростила експорт на 52%, що в грошовому вимірі становить біля $ 6,6 млрд. [5].

Головними європейськими торговельними партнерами для України є Нідерланди, Польща, Іспанія, Німеччина, Італія, Франція і Бельгія: ці країни забезпечують понад 78 % сумарного вітчизняного торговельного обороту агропродовольством з Європейським Союзом [10].

У товарній структурі українського експорту традиційно переважає продукція рослинництва, а саме: зернові культури, олійні культури, рослинна олія та продукти їх переробки.

Так, найбільшу частку серед агропродовольчої продукції займають зернові культури (12,7%). У порівнянні з показниками 2018 р., експорт зернових збільшився на 18,2%. Суттєво також збільшився експорт жирів та олії – на 35%, а насіння та плодів олійних рослин – на 32,3% у порівнянні з відповідним показником 2018 р. [3].

Характерною рисою 2019 р. стало посилення позицій Європейського Союзу в імпорті насіння олійних культур з України – частка їх експорту до країн цього регіону перевищила 60%. Лідируючу позицію серед імпортерів українських олійних культур другий рік поспіль утримує Німеччина (18,9%). Значною є також частка Бельгії (13,3%). За ними йдуть Нідерланди (6,9%), Франція (6,7%) та Польща (3,9 %). Сумарно ці країни забезпечили Україні 50% експортних доходів від усіх закордонних поставок олійних культур [12].

Слід зазначити, що за перший квартал 2020 р. суттєво зріс обсяг експорту жирів та олії – на майже 78% у порівнянні з аналогічним періодом 2018 р. Водночас, на 41,8% скоротився експорт насіння і плодів олійних рослин [3].

Окрім того, в 2019 р. Україна імпортувала аграрної продукції з країн – членів ЄС на суму понад $3,1 млрд., що на 16,3 % більше ніж у 2018 р. В імпорті аграрної продукції та продовольства до України з ЄС поки що відсутня

така ж стала структура, як в експорті. При цьому вирізняються кілька груп товарів. Україна найбільше витратила на закупівлю в ЄС напоїв – $343 млн., переважно алкогольних, а різних харчових продуктів, екстрактів і концентратів придбано на $314 млн. Поставки з Європи тютюну і виробів з нього збільшилися порівняно з 2018 р. більш ніж на 60 % – до $279 млн., а залишків та відходів, продуктів для годівлі тварин імпортовано на $190 млн. У групі продуктів «какао-боби, шоколад», імпортувався переважно шоколад, на який було витрачено $184 млн. Обсяги поставок на український ринок м'ясної продукції склали $147 млн., а насіння олійних закуплено на $140 млн. Загалом ці групи продуктів зайняли близько 51% у вартісних обсягах імпорту продовольства з Євросоюзу [10].

Що стосується продукції, яка користується особливим попитом в Європейському Союзі, таких як мед, соки, слід зазначити, що річні квоти за цими позиціями вибираються за лічені тижні.

Так, наприклад, у 2020 р. Євросоюз надав Україні квоту на безмитне ввезення меду в розмірі 6 тис. т / рік. При цьому, вже станом на 10 січня 2020 р. цю квоту було повністю вичерпано. Окрім меду, популярними серед українських експортерів є тарифні квоти на солод і пшеничну клейковину (станом на 10 січня 2020 р. використано 72% квоти на 2020 р.), виноградний і яблучний соки (67%), цукор (28%), м'ясо птиці та напівфабрикати з м'яса птиці (25%), яйця і альбуміни (20%) [2].

Слід зазначити, що квоти, про які йде мова – це встановлені Угодою про асоціацію та про вільну торгівлю обсяги продукції, які Україна може постачати в ЄС без мит. Агропродовольча продукція, яка перевищує квоти обкладається митом, через що вартість української продукції в ЄС зростає, а її привабливість для європейських споживачів знижується [2].

У першому кварталі 2020 р. українські експортери також отримали квоти на 5 тис. т курятини і 1,2 тис. т яєць. В цілому, Євросоюз в 2020 р. збільшив квоти на ввезення українських продуктів тваринництва, а саме: курятини – з 19,2 тис. т до 20 тис. т, яєць – з 2,7 тис. т до 3 тис. т. Домовленості між Україною та ЄС також передбачають поступове збільшення до 2021 р. в 2,5 рази – до 70 тис. т на рік – експорт м'яса птиці в рамках безмитної квоти. В цілому, згідно з Угодою про асоціацію з ЄС, Україна може без мит поставляти в Євросоюз 36 товарних позицій в рамках затверджених обсягів тарифних квот [1].

Актуальним в сучасних умовах є також питання адаптації агропродовольчої сфери України до міжнародних стандартів, наближення вітчизняного законодавства до європейських норм у сфері санітарних та фітосанітарних заходів (СФЗ).

Так, до кінця 2021 р. Україна має адаптувати в національне законодавство понад 250 актів ЄС за такими напрямками, як державний контроль у сфері СФЗ,

безпечність харчових продуктів та кормів, здоров'я і благополуччя тварин, здоров'я рослин тощо. Тому для підвищення конкурентоспроможності виробництва агропродовольчої продукції необхідно прискорити процес впровадження європейських та міжнародних стандартів безпеки та якості продуктів харчування (HACCP, ISO, EN, Кодексу Аліментаріус) у сфері агропромислового виробництва [9].

Таке приведення санітарних та фітосанітарних заходів (СФЗ) і системи контролю безпечності харчових продуктів в Україні у відповідність до європейських вимог та практик сприятиме підвищенню рівня захисту життя і здоров'я людей, тварин та рослин в Україні, посиленню захисту прав українських споживачів харчової продукції, а також розширенню експорту агропродовольчої продукції до країн ЄС та третіх країн.

Все це вимагає від держави формування та реалізації відповідної політики, яка забезпечить досягнення таких загальнонаціональних цілей: гарантування продовольчої безпеки держави; лобіювання державних інтересів та маркетинг на міждержавному рівні; здійснення програм державної підтримки (оподаткування, кредитування тощо); лобіювання інтересів виробників агропродовольчої продукції на зовнішніх ринках; державний контроль за використанням сільськогосподарських земель; контроль якості та безпечності продукції; створення відповідних стимулів для розвитку переробки та виробництва продуктів з високою доданою вартістю; підтримка стратегічних напрямів розвитку галузі таких, як, органічне виробництво, насінництво, виробництво засобів захисту рослин та мінеральних добрив, зрошення та родючість ґрунтів; кооперація; дорадництво (освітні програми для сільського населення, фермерів) тощо.

На жаль, в сучасних умовах агропродовольча сфера не має власної незалежної інституції щодо стратегування, розробки державної політики та управління її реалізацією (раніше це було Міністерство аграрної політики та продовольства). Адже наприкінці серпня 2019 р. Верховна Рада затвердила склад Кабінету Міністрів, в якому Міністерство аграрної політики та продовольства було об'єднано з Міністерством розвитку економіки та торгівлі, що, в тому числі стало одним із факторів наростання негативних ефектів розвитку агропродовольчої сфери та розгортання низки негативних тенденцій у розвитку цієї провідної галузі української економіки.

Окрім того, зараз гостро стоїть питання відновлення довіри між аграрним співтовариством та державною владою в контексті проведення земельної реформи та можливого відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення. Ба більше, зважаючи на сучасні глобальні економічні ризики, нестабільність ситуації у зв'язку з пандемією коронавірусу та інші виклики, окреме міністерство, яке має відповідати за формування та реалізацію

агропродовольчої політики, необхідне не лише цій галузі, але й всій економіці України.

Вважаємо, що країна, в якій агропродовольча сфера формує до 20% ВВП, а питома частка валютної виручки становить 40% [6], повинна мати профільний орган виконавчої влади, адже наявність профільного міністерства дає галузі власне представництво на рівні Уряду та дозволяє краще презентуватись на міжнародному (в тому числі європейському) рівні. Зрештою, Україна підписала Угоду про асоціацію з ЄС, де передбачена низка зобов'язань щодо реформування Міністерства АПК (і, вочевидь, воно має існувати).

Тому вкрай необхідним є вирішення питання про невідкладність повернення у склад Уряду України Міністерства аграрної політики та продовольства. Окрім того, є доцільним введення посади аграрного віце-прем'єр-міністра. Вважаємо, що лише за таких умов можна ефективно вирішувати складний комплекс проблем і завдань щодо розвитку агропродовольчої сфери України в умовах європейської інтеграції України.

Доцільно, навіть за умов відродження аграрного міністерства розглянути питання його об'єднання з Міністерством екології та охорони навколишнього середовища, оскільки ці два напрямки дотичні та тісно пов'язані між собою. Тим більше, що саме аграрний сектор України одним із перших почав визнавати необхідність мінімізації впливу на довкілля та раціонального використання природних ресурсів.

Взагалі, Україні для вступу до ЄС потрібно пройти непростий шлях і прийняти одну з обов'язкових умов – адаптувати передовий європейський досвід «озеленення» аграрного бізнесу. Створення агробізнесом доданої вартості за рахунок принципів сталого розвитку має стати реальністю. Це стане можливим лише тоді, коли агропродовольчі компанії будуть комплексно підходити до побудови своїх бізнес-процесів, раціонально використовувати природні ресурси, піклуватись про збереженні навколишнього середовища, здійснювати контроль за небезпечними речовинами, викидами та відходами на кожному етапі виробництва, використовувати інноваційні та безпечні технології енергоефективності та енергозбереження.

Дороговказом у цьому є Глобальний договір ООН – Цілі сталого розвитку ООН, а саме *17 глобальних пунктів, які людство має виконати до 2030 року, і які передбачають гармонізацію трьох основних елементів – економічного зростання, соціальної інтеграції та охорони навколишнього середовища*. *Вказані ц*ілі об'єднують зусилля усіх стейкхолдерів для забезпечення більш гармонійного життя громадян та збереження планети. Важливо працювати над тим, щоб успішно вести агропродовольчий бізнес та розвивати сільські території, працювати над забезпеченням комфортної інфраструктури, гідної оплати праці та комфортного життя у селі. Це відповідає таким Цілям сталого

розвитку: №2 – ні голоду; №3 – гарне здоров'я; №4 – якісна освіта; №8 – гідна праця та економічне зростання; №11 – сталий розвиток міст та спільнот; №14 – збереження морських екосистем; №15 – збереження екосистем суші [8].

Отже, в агропродовольчій сфері країни настав етап змін та трансформацій, які стосуються, як законодавчої бази, так і способу ведення бізнесу загалом. Для того, щоб успішно функціонувати на українському та міжнародному ринку (в т.ч. європейському), агробізнесу вже недостатньо тільки виробляти та реалізовувати продукцію, а потрібно вести господарську діяльність стало, етично, прозоро та відповідально, відповідно до міжнародних принципів і стандартів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, стратегія **розвитку агропродовольчої сфери України в контексті формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції має полягати у системній та всесторонній** адаптації цього сектору економіки до нових умов і викликів та підвищення ефективності використання наявного її потенціалу. Євроінтеграційні процеси є важливими для подальшого розвитку національної агропродовольчої сфери, адже формуються нові можливості для експорту продукції з України до ЄС за умов належного підвищення її якості, безпечності та покращення екологічних характеристик, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. В 1 квартале Украина в рамках беспошлинной квоты может поставить в ЕС 5 тыс. тонн мяса птицы. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.agroperspectiva.com/ru/news/177645.

2. Винокуров Я. Украина экспортировала в ЕС 6 тыс. тонн меда за 10 дней: в дальнейшем его будут облагать пошлиной // Я. Винокуров. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://hromadske.ua/ru/posts/ukraina-eksportirovala-v-es-6-tys-tonn-meda-za-10-dnej-v-dalnejshem-ego-budut-oblagat-poshlinoj.

3. ЄС головний торговельний партнер України у 2019 році: 40,1% від загального обсягу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/19/7107737/.

4. Зона вільної торгівлі: переваги та ризики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : http://www.zoda.gov.ua/news/18971/zona.

5. Качка Т. Украина использовала почти все квоты на экспорт в ЕС по 32 позициям // Т. Качка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://latifundist.com/novosti/48627-ukraina-ispolzovala-pochti-vse-kvoty-na-eksport-v-es-po-32-pozitsiyam--kachka.

6. Лебідь Л. Чи потрібне Україні аграрне відомство? Думки розділилися! / Л. Лебідь. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://agroter.com.ua/

2020/03/19/ chy-potribne-ukrayini-agrarne-vidomstvo-dumky-rozdilylysya/.

7. Майстро С. В. Досвід державного регулювання агропродовольчих ринків в зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. С. В. Майстро // Державне будівництво. – 2007. – № 1. Ч. 1. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/5/05.pdf.

8. Панасюк І. Як агробізнес створює додану вартість на принципах сталого розвитку // І. Панасюк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://agroportal.ua/ua/publishing/lichnyi-vzglyad/kak-agrobiznes-sozdaet-dobavlennuyu-stoimost-na-printsipakh-ustoichivogo-razvitiya/.

9. Русан В.М. Оцінка перспектив та можливостей для агропромислового комплексу України внаслідок підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Аналітична записка. / В.М. Русан. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : http://www.niss.gov.ua/articles/1633/.

10. У 2019 році взаємна торгівля агропродукцією між Україною та ЄС сягнула рекордних $10,6 млрд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://agropolit.com/news/15620-2019-roku-vzayemna-torgivlya-agroproduktsiyeyu-mij-ukrayinoyu-ta-yes-syagnula-rekordnih-106-mlrd.

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_ Agreement_%28body%29.pdf.

12. У товарній структурі вітчизняного експорту традиційно переважає продукція рослинництва. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://infoindustria.com.ua/u-tovarnij-strukturi-vitchiznyanogo-eksportu-tradiczijno-perevazha%D1%94-produkcziya-roslinnicztva/.

References

1. In the 1st quarter Ukraine within the duty-free quota can deliver to the EU 5 thousand tons of poultry meat. [V 1 kvartale Ukraina v ramkakh besposhlinnoy kvoty mozhet postavit' v YeC 5 tys. tonn myasa ptitsy]. Web. 21 March. 2020, <http://www.agroperspectiva.com/ru/news/177645>.

2. Vinokurov, Y. Ukraine exported 6 thousand tons of honey to the EU in 10 days: in the future it will be taxed. [Ukraina eksportirovala v YES 6 tys. tonn meda za 10 dney: v dal'neyshem yego budut oblagat' poshlinoy]. Web. 20 March. 2020, <https://hromadske.ua/ru/posts/ukraina-eksportirovala-v-es-6-tys-tonn-meda-za-10-dnej-v-dalnejshem-ego-budut-oblagat-poshlinoj>.

3. The EU's main trading partner for Ukraine in 2019: 40.1% of the total. [YEC holovnyy torhovel’nyy partner Ukrayiny u 2019 rotsi: 40,1% vid zahal’noho obsyahu]. Web. 20 March. 2020, <https://www.eurointegration.com.ua/news/ 2020/ 03/19/7107737/>.

4. Free Trade Area: Benefits and Risks. [Zona vilnoi torhivli: perevahy ta ryzyky]. Web. 20 March. 2020, <http://www.zoda.gov.ua/news/18971/zona>.

5. Kachka, T. Ukraine used almost all export quotas in the EU for 32 positions. [Ukraina ispol'zovala pochti vse kvoty na eksport v YES po 32 pozitsiyam]. Web. 19 March. 2020, <https://latifundist.com/novosti/48627-ukraina-ispolzovala-pochti-vse-kvoty-na-eksport-v-es-po-32-pozitsiyam--kachka>.

6. Lebed, L. Do Ukraine need an agricultural office? Thoughts divided! [Chy potribne Ukrayini ahrarne vidomstvo? Dumky rozdilylysya!]. Web. 21 March. 2020, <https://agroter.com.ua/2020/03/19/chy-potribne-ukrayini-agrarne-vidomstvo-dumky-rozdilylysya/>.

7. Maistro, S. Experience of state regulation of agro-food markets in foreign countries. [Dosvid derzhavnoho rehuliuvannia ahroprodovolchykh rynkiv v zarubizhnykh krainakh]. *State building.* – 2007. – № 1. Web. 21 March. 2020, <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/5/05.pdf>.

8. Panasyuk, I. How agribusiness creates added value on the principles of sustainable development. [Yak ahrobiznes stvoryuye dodanu vartist' na pryntsypakh staloho rozvytku]. Web. 20 March. 2020, <http://agroportal.ua/ua/publishing/lichnyi-vzglyad/kak-agrobiznes-sozdaet-dobavlennuyu-stoimost-na-printsipakh-ustoichivogo-razvitiya/>.

9. Rusan, V. Assessment of prospects and opportunities for the agro-industrial complex of Ukraine as a result of the signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union. Analytical note. [Otsinka perspektyv ta mozhlyvostei dlia ahropromyslovoho kompleksu Ukrainy vnaslidok pidpysannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom. Analitychna zapyska]. Web. 20 March. 2020, <http://www.niss.gov.ua/articles/1633/>.

10. In 2019, EU-Ukraine trade in agricultural products reached a record $ 10.6 billion. [U 2019 rotsi vzayemna torhivlya ahroproduktsiyeyu mizh Ukrayinoyu ta YES syahnula rekordnykh $10,6 mlrd]. Web. 19 March. 2020, <https://agropolit.com/news/15620-2019-roku-vzayemna-torgivlya-agroproduktsiyeyu-mij-ukrayinoyu-ta-yes-syagnula-rekordnih-106-mlrd>.

11. Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part. [Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony]. Web. 19 March. 2020, <http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf>.

12. In the commodity structure of domestic exports traditionally dominated by crop production. [U tovarniy strukturi vitchyznyanoho eksportu tradytsiyno perevazhaye produktsiya roslynnytstva]. Web. 20 March. 2020, https://infoindustria.com.ua/u-tovarnij-strukturi-vitchiznyanogo-eksportu-tradiczijno-perevazha%D1%94-produkcziya-roslinnicztva/

УДК 351.77: 614.2
DOI: 10.5281/zenodo.3839776

Сазонець І.Л. Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне

Вівсянник О.М. Начальник управління охорони здоров'я Рівненської обласної державної адміністрації

Sazonets I. National University of Water Management and Nature Management (Rivne)

Vivsyannyk O. Head of Health Department of Rivne Regional State Administration

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ВСЕСВІТНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ІНСТИТУЦІЙНОМУ МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

STRATEGIC PRIORITIES OF THE WORLD HEALTH ORGANIZATION IN THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC HEALTH MANAGEMENT

В статті встановлено, що міжнародні організації на теперішній час є учасниками процесу реалізації спільних цілей країнами. Однією з найбільш масштабних сфер співпраці міжнародних організацій та національних систем державного управління є національні системи державного управління охороною здоров'я. дослідження розкривають політологічні або глобально-економічні аспекти діяльності міжнародних організацій, в тому числі і медичного напряму. Метою поданої статті є виявлення стратегічних пріоритетів Всесвітньої організації охорони здоров'я в інституційному механізмі державного управління системою охорони здоров'я. Специфічні умови функціонування інституційного механізму державного управління охороною здоров'я зумовлюють великою мірою закритий та усталений характер управлінської системи. Ця система дуже чутливо реагує на зовнішні виклики. Діяльність міжнародних організацій не може бути безпосередньо активно інтегрована в управлінські структури охорони здоров'я. Вплив цих організацій є багатофункціональним та опосередкованим. Співпраця з

міжнародними організаціями заснована на історичних передумовах їх тривалої діяльності на території країни. В Україні існують давні традиції співпраці держави та медичних організацій. Основною організацією світу, яка має найбільший вплив на інституційні механізми державного управління охороною здоров'я є ВООЗ. ВООЗ це організація системи ООН. Під час створення ВООЗ була задумана як головний координуючий центр світових національних систем охорони здоров'я. Концепція діяльності ВООЗ спирається на зафіксовані ООН Цілі тисячоліття, Глобальний договір ООН, Стратегію сталого розвитку. Громадське здоров'я поліпшується в процесі впровадження стандартів здорового способу життя, відказу від шкідливих звичок, популяризації фізичної культури та спорту, запровадження високих санітарних та гігієнічних стандартів. Значний обсяг діяльності ВООЗ проводить в сфері вдосконалення та уніфікації підходів до організації систем державного управління охороною здоров'я. Визначено основні підходи ВООЗ до збереження здоров'я

Ключові слова: пріоритети, ВООЗ, охорона здоров'я, інституційне, механізм, державне управління

The article found that international organizations are currently participants in the process of achieving common goals by countries. One of the largest spheres of cooperation between international organizations and national public administration systems is national public health management systems. research reveals political or global-economic aspects of the activities of international organizations, including the medical field. The purpose of this article is to identify the strategic priorities of the World Health Organization in the institutional mechanism of public administration of the health care system. The specific conditions for the functioning of the institutional mechanism of public health management determine the largely closed and established nature of the management system. This system responds very sensitively to external calls. The activities of international organizations cannot be directly integrated into health care management structures. The impact of these organizations is multifunctional and indirect. Cooperation with international organizations is based on the historical prerequisites for their long-term activity in the country. There are long-standing traditions of cooperation between the state and medical organizations in Ukraine. WHO is the main organization of the world that has the greatest impact on institutional arrangements for public health management. WHO is the organization of the UN system. When it was created, WHO was conceived as the main focal point for the world's national health systems. The WHO concept of action is based on the UN Millennium Goals, the UN Global Compact, and the Sustainable Development Strategy. Public health is improving in the process of implementing healthy lifestyle standards, abandoning bad habits, promoting physical culture and sports, and introducing high health and hygiene standards. A considerable amount of WHO

activities are in the field of improving and unifying approaches to the organization of public health management systems. WHO's main approaches to health are identified.

Keywords: priorities, WHO, health, institutional, mechanism, public administration

Постановка проблеми. На первинному етапі міжнародної інтеграції систем державного управління, співпраця органів державної влади різних країн проявлялася в реалізації механізмів створення конференцій по окремим питанням, потім ці конференції становилися постійно діючими, а з часом перетворювалися на міжнародні організації. На теперішній час міжнародні організації мають механізми постійного генерування подій. Крім того, міжнародні організації на теперішній час є учасниками процесу реалізації спільних цілей країнами. Так, міжнародні організації активно співпрацюють з урядами в сфері подолання гострих фаз та налагодження життя після озброєних конфліктів, під час спалахів епідемій в окремих країнах та пандемій, під час переговорів з глобальними учасниками енергетичного ринку, під час вирішення питань продовольчої безпеки та ліквідації голоду в окремих країнах і т. і. Однією з найбільш масштабних сфер співпраці міжнародних організацій та національних систем державного управління є національні системи державного управління охороною здоров'я.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед дослідників, на праці яких ми спиралися в процесі підготовки поданої статті, необхідно визначити таких авторів та роботи, як: Грицко Р., Лемішко Б.Б., Фуртак І.І. «Громадське здоров'я об'єднаних територіальних громад та інтегративна сімейна медицина»[1], Саричев В.І. «Порівняльний контекст функціонування системи охорони здоров'я України та співпраця з міжнародними інституціями»[3] Магльованний А. В., Куненець О.Б. «Концептуальна основа подання здоров'я людини як системи»[4], Сазонець І.Л., Зима І.Я. «Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я[6]». В своїх працях автори досліджували систему охорони здоров'я та вплив на неї міжнародних організацій, в першу чергу Всесвітньої організації охорони здоров'я.

Мета статті. Не дивлячись на значний доробок авторів в дослідженні діяльності міжнародних організацій, таке дослідження розкривають політологічні або глобально-економічні аспекти діяльності міжнародних організацій, в тому числі і медичного напряму. Наукові дослідження прикладного характеру впливу міжнародних організацій на механізми державного управління, в тому силі управління охороною здоров'я проводила незначна кількість вчених. Тому метою поданої статті є виявлення стратегічних пріоритетів Всесвітньої організації охорони здоров'я в інституційному механізмі державного управління системою охорони здоров'я.

Основні результати дослідження. Вплив міжнародних організації на систему державного управління, соціальні та економічні процеси, що проходять на національному рівні зумовлений інтернаціоналізацією господарського життя, впливом глобалізації на всі сфери життя людини. Разом з тим, такий вплив сформувався тільки останнім часом, разом із появою стрункої системи міжнародних організацій та упорядкування сфер їх впливу на діяльність національних Урядів. Діяльність організації еволюціонувала разом із еволюцією форм і можливостей прав громадян на різних етапах розвитку людства.

Сучасні міжнародні організації – інститути колективних дій співпрацюють в широкому колі питань, мають більш усталену, традиційну, класичну форму. Наприклад така організація як ООН є інститутом колективних дій, що може вирішувати питання з урядами, надавати рекомендації національним урядом, бути площадкою для погодження позицій урядів. Вона формує загальні підходи до прийняття урядами країн управлінських рішень в сучасному глобальному середовищі. В світі існують міжнародні організації, які взяли на себе функції створення та жорсткого контролю за окремими сферами розвитку країн, міжнародними відносинами. Це організації-режими. На сам перед це стосується організацій, які запроваджують стандарти в технологічних сферах, захищають права інтелектуальної власності, забезпечують продовольчу безпеку, регулюють норми міжнародного торгівельного, страхового, банківського права. В цій групі міжнародних організацій окремо можна виділити ВООЗ, яка регулює та встановлює правила та процедури лікування в ході боротьби з епідеміями, створення нових ліків та вакцин, формує рекомендації національним органам охорони здоров'я для затвердження протоколів лікування тяжких та поширених захворювань.

На основі проведеного аналізу сутності міжнародних організацій, які надаються сучасними науковцями, слід запропонувати власне визначення, міжнародних організацій: «міжнародна організація – юридична особа створена кількома або однією державою, відповідно до міжнародного права, для забезпечення співробітництва в політичній, економічній, культурній, науково-технічній, правовій та інших галузях, що має необхідну для цього систему органів управління, права і обов'язки, і діє в інтересах держав-членів та інших держав світу».

В роботі визначено функції міжнародних організацій, які стали основою їх співпраці із органами державного регулювання. Регулюючи функції міжнародних організацій можуть проявлятися на різних рівнях системи управління. Зокрема, вони можуть стосуватися відносин держав та міжнародних організацій, держав та держав, організацій та організацій. Координуючі функції міжнародних організацій проявляються у вирішенні вже затверджених програм діяльності організації та

держав. Координуючі функції реалізуються шляхом спільної роботи представників держав та організації в різних комітетах, робочих групах, конференціях та інших дорадчих органах. Контрольні функції міжнародних організацій проявляються у запровадженні періодичної та спеціальної системи звітів, запровадженні системи моніторингу міжнародними організаціями виконання міжнародних рішень, створення місій міжнародних організацій. Оперативні функції міжнародних організацій визначаються можливістю самостійного проведення окремих видів діяльності, що відповідають статутним напрямкам діяльності. Як правило, це види діяльності, які не потребують значної фінансової основи. Наприклад, це консультаційна, технічна допомога, спрямування своїх представників у визначені місця. Виключення складає діяльність міжнародних фінансових організацій, які розпоряджаються коштами та фондами, які формуються на основі внесків своїх членів.

На основі досліджень передумов співпраці міжнародних організацій з органами державного регулювання як складової інституційного механізму державного управління, необхідно визначити, що такими складовими є:

функції міжнародних організацій, які створюють умови для співпраці;

принципи взаємодії міжнародних організацій з органами державного регулювання в процесі формування інституційного механізму державного управління;

створення правової основи співпраці міжнародних організацій з органами державного регулювання;

визначення пріоритетних напрямів співпраці міжнародних організацій з органами державного регулювання;

розвиток співпраці міжнародних організацій та органів державного управління на основі взаємодії різних рівнів влади на дії яких також впливають підприємницькі та громадські структури;

трансформація функцій органів державної влади за умов співпраці з міжнародними організаціями;

створення центру координації співпраці міжнародних організацій із органами державного регулювання на національному рівні.

Основною організацією світу, яка має найбільший вплив на інституційні механізми державного управління охороною здоров'я є ВООЗ. ВООЗ це організація системи ООН, які під час створення була задумана як головний координуючий центр світових національних систем охорони здоров'я. Р. Грицко в роботі «Громадське здоров'я об'єднаних територіальних громад та інтегративна сімейна медицина» зазначає, що Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) у 1948 році запропонувала наступні чинники суспільного впливу на стан громадського здоров'я всіх країн світу:

частка валового національного продукту, що витрачається на охорону здоров’я;

доступність первинної медико-санітарної допомоги;

забезпечення населення безпечним водопостачанням, що відповідає санітарним нормам;

відсоток осіб, яким проведено імунізацію проти основних небезпечних інфекцій;

доступність кваліфікованої медичної допомоги під час вагітності та пологів;

стан вигодовування дітей (кількість дітей, які народилися з масою тіла до 2500 г. [1, с. 51 – 55]. Такі критерії повинні використовувати всі держави при оцінки дієвості запровадженої на національному рівні системи охорони здоров’я.

Основною організацією, яка є партнером України в процесі вдосконалення інституційних механізмів державного управління державного управління є ВООЗ. Головною метою ВООЗ є сприяння забезпеченню охорони здоров’я населення усіх країн світу. Текст Статуту ВООЗ можна коротко сформулювати як «Право на здоров’я». ВООЗ координує міжнародне співробітництво з метою розвитку й удосконалення систем охорони здоров’я, викорінення інфекційних захворювань, впровадження загальної імунізації, боротьби з поширенням СНІДу, координації фармацевтичної діяльності країн-членів тощо. Функції ВООЗ поділяються на дві категорії: нормативна діяльність (здійснюється переважно штаб-квартирою) та технічне співробітництво (здійснюється регіональними та країновими бюро)[2]. На основі аналізу бюлетеню ВООЗ Саричев В. пропонує власне бачення глобальних пріоритетів ВООЗ. В статті «Порівняльний контекст функціонування системи охорони здоров’я України та співпраця з міжнародними інституціями» він визначає наступні пріоритети (рис 1).

На сайті ВООЗ ми можемо знайти основні сфери діяльності цієї організації. Ключовим для нашого дослідження є той факт, що ВООЗ першою сферою ВООЗ зазначає «системи охорони здоров’я». Визначаються наступні сфери:

системи охорони здоров'я

неінфекційні захворювання

зміцнення здоров'я протягом усього життя

інфекційні захворювання

забезпечення готовності, епіднагляд і відповідні заходи

корпоративні послуги

Рис. 1. Глобальні пріоритет Всесвітньої організації охорони здоров’я [3]

Таким чином, значний обсяг діяльності ВООЗ проводить в сфері вдосконалення та уніфікації підходів до організації систем державного управління охороною здоров’я. [2]

Концепція діяльності ВООЗ спирається на зафіксовані ООН Цілі тисячоліття, Глобальний договір ООН, Стратегію сталого розвитку і міститься в тому, що громадське здоров’я поліпшується в процесі впровадження стандартів здорового способу життя, відказу від шкідливих звичок, популяризації фізичної культури та спорту, запровадження високих санітарних та гігієнічних стандартів. Магльованний А. В., Куненець О.Б. порівнюють в своїй роботі валеологічні та медичні підходи до здоров’я як системи та роблять висновки, що такі підходи не повністю відповідають вимогам ВООЗ. Спираючись на дослідження цих авторів та дослідження напрямів діяльності ВООЗ ми можемо запропонувати власний погляд на здоров’я як систему з традиційних позицій та позицій підходу до здоров’я ВООЗ.(таблиця 1)

Таблиця 1

Порівнянні стратегій охорони здоров’я за усталеними підходами та підходами ВООЗ[розроблено автором на основі 4]

Ознаки	Валеологічна стратегія,	Клініко-профілактична стратегія	Стратегія ВООЗ
Центральне поняття	Здоров'я	Хвороба	Суспільне здоров'я
Головна мета	Зміцнення здоров'я	Подолання хвороби	Зміцнення здоров'я в соціумі
Основний об'єкт	Педагог, психолог, лікар	Лікар	Педагог, психолог, інструктор, лікар
Шлях до здоров'я	Прямий – зміцнення здоров'я	Опосередкований – через боротьбу із хворобою	Зміцнення власного здоров'я та здоров'я оточуючих
Ставлення до організму	Ознаки найвищої досконалості організму	Недовіра до організму	Ознаки найвищої досконалості організму
Розуміння організму	Як цілість	Теоретично – як цілість, практично – як до окремих частин	Як фізична та духовна цілість

Напрями співпраці ВООЗ з Україною є багатосторонніми та принциповими для нашої країни в контексті трансформації інституційного механізму державного управління охороною здоров'я. відомі фахівці в галузі механізмів державного управління охороною здоров'я Фуртак І. та Грицько Р. вважають, що «Україна має стати країною, населення якої захищене від нових та особливо небезпечних інфекцій, та, водночас, "біологічним щитом" у глобальній циркуляції інфекційних хвороб. У планах МОЗ - створення єдиної електронної системи спостереження за захворюваннями та мережі оперативного реагування на епідемічні загрози. Спільно з міжнародними партнерами планується обладнати мобільні та стаціонарні аналітичні лабораторії з належним рівнем біобезпеки, оснастити та провести тренування бригад швидкого реагування. Також будуть обладнані інфекційні бокси-ізолятори у головних пунктах перетину кордону України (аеропорти та порти) та інфекційні відділення високого рівня захисту у центральних лікарнях госпітальних округів». [5]. Такі напрями співпраці України та ВООЗ потребують усталеною та тривалої співпраці на перспективу.

Висновки. Специфічні умови функціонування інституційного механізму державного управління охороною здоров'я зумовлюють великою мірою закритий та усталений характер управлінської системи, яка дуже чутливо реагує на зовнішні виклики. Тому діяльність міжнародних організацій не може бути безпосередньо активно інтегрована в управлінські структури охорони здоров'я. Вплив цих організацій є багатофункціональним та опосередкованим. Співпраця з міжнародними організаціями заснована на історичних передумовах їх тривалої діяльності на території країни. В Україні існують давні традиції співпраці держави та медичних організацій.

Основною організацією світу, яка має найбільший вплив на інституційні механізми державного управління охороною здоров'я є ВООЗ. ВООЗ це організація системи ООН, які під час створення була задумана як головний координуючий центр світових національних систем охорони здоров'я. Концепція діяльності ВООЗ спирається на зафіксовані ООН Цілі тисячоліття, Глобальний договір ООН, Стратегію сталого розвитку і міститься в тому, що громадське здоров'я поліпшується в процесі впровадження стандартів здорового способу життя, відказу від шкідливих звичок, популяризації фізичної культури та спорту, запровадження високих санітарних та гігієнічних стандартів. Значний обсяг діяльності ВООЗ проводить в сфері вдосконалення та уніфікації підходів до організації систем державного управління охороною здоров'я.

Список використаних джерел

1. Грицко Р.Ю., Лемішко Б.Б., Фуртак І.І. Громадське здоров'я об'єднаних територіальних громад та інтегративна сімейна медицина. *Семейная медицина*. 2017. №3 (71). С. 51 – 55.
2. Всесвітня організація охорони здоров'я. URL: https://geneva.mfa.gov.ua/posolstvo/2612-who (дата звернення 10.10.2019).
3. Саричев В.І. Порівняльний контекст функціонування системи охорони здоров'я України та співпраця з міжнародними інституціями. *Стратегія і тактика державного управління*. 2018. № 1– 2. С. 53 – 63.
4. Магльованний А. В., Куненець О.Б. Концептуальна основа подання здоров'я людини як системи. *Реабілітаційні та фізкультурно-рекреаційні аспекти розвитку людини.* 2017. № 2. С. 38 – 44.
5. Фуртак І.І., Грицко Р.Ю. Напрями розвитку громадського здоров'я в Україні. *Педагогіка здоров'я* Збірник наук. праць VII Всеукр. Наук.–практ. Конф. 7–8 квітн. 2017 р. м. Чернигів : ЧНТУ, 2017, С. 553 – 556.
6. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я. Рівне. Волинські обереги, 2018, 168 с;

7. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Соціальні та медичні інституції в трансформації державної системи охорони здоров’я. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 23. С. 108 – 112; .

8. Сазонець І.Л. Зима І.Я. Дослідження проблеми трансформації державної системи охорони здоров’я та діяльності соціальних інститутів. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 21. С. 109 – 113.

9. Сазонець І.Л. Зима І.Я. Міжнародне інституційно-правове забезпечення формування системи управління охороною здоров’я. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 11. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/Зима (дата звернення15.06.2019)

References

1. Gricko R.Ju., Lemishko B.B., Furtak I.I. Gromads'ke zdorov’ja ob’єdnanih teritorial'nih gromad ta integrativna simejna medicina. Semejnaja medicina. 2017. №3 (71). S. 51 – 55.

2. Vsesvitnja organizacija ohoroni zdorov’ja. URL: https://geneva.mfa.gov.ua/posolstvo/2612-who (data zvernennja 10.10.2019).

3. Sarichev V.I. Porivnjal'nij kontekst funkcionuvannja sistemi ohoroni zdorov’ja Ukraïni ta spivpracja z mizhnarodnimi institucijami. Strategija i taktika derzhavnogo upravlinnja. 2018. № 1– 2. S. 53 – 63.

4. Magl'ovannij A. V., Kunenec' O.B. Konceptual'na osnova podannja zdorov’ja ljudini jak sistemi. Reabilitacijni ta fizkul'turno-rekreacijni aspekti rozvitku ljudini. 2017. № 2. S. 38 – 44.

5. Furtak I.I., Gricko R.Ju. Naprjami rozvitku gromads'kogo zdorov’ja v Ukraïni. Pedagogika zdorov’ja Zbirnik nauk. prac' VII Vseukr. Nauk.–prakt. Konf. 7–8 kvitn. 2017 r. m. Chernigiv : ChNTU, 2017, S. 553 – 556.

6. Sazonec' I.L., Zima I.Ja. Social'ni instituti v transformacii derzhavnoї sistemi upravlinnja ohoronoju zdorov’ja. Rivne. Volins'ki oberegi, 2018, 168 s;

7. Sazonec' I.L., Zima I.Ja. Social'ni ta medichni institucii v transformacii derzhavnoї sistemi ohoroni zdorov’ja. Investicii: praktika ta dosvid. 2018. № 23. S. 108 – 112; .

8. Sazonec' I.L. Zima I.Ja. Doslidzhennja problemi transformacii derzhavnoї sistemi ohoroni zdorov’ja ta dijal'nosti social'nih institutiv. Investicii: praktika ta dosvid. 2018. № 21. S. 109 – 113.

9. Sazonec' I.L. Zima I.Ja. Mizhnarodne institucijno-pravove zabezpechennja formuvannja sistemi upravlinnja ohoronoju zdorov’ja. Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvitok. 2018. № 11. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/Zima (data zvernennja15.06.2019)

УДК: 351.82
DOI: 10.5281/zenodo.3839814

Сємілєтов О.С. здобувач, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

Siemiletov O., Post graduate student, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkov

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СКЛАДНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF DIFFICULT ECOLOGICAL SITUATION

У статті проведено дослідження основних науково-теоретичних підходів до вирішення проблеми забруднення навколишнього середовища та проаналізовано механізми державного управління європейських країн на національному та регіональному рівні. Та застосування їхнього досвіду у нашій державі також Визначено шляхи розвитку підприємств та залучення коштів на їх модернізацію.

Ключові слова: *державне управління, екологічна безпека, реформування, розвиток підприємств ,залучення коштів до економіки.*

The article investigates the basic scientific and theoretical approaches to solving the problem of environmental pollution and analyzes the mechanisms of public administration of European countries at national and regional level. The application of their experience in our country also identifies ways to develop businesses and raise funds for their modernization.

Keywords: *public administration, environmental security, reform, enterprise development, attracting funds to the economy.*

Постановка проблеми Екологічна ситуація у світі та на теренах нашої незалежної демократичної держави складається вкрай негативно кінець XX ,початок XXI супроводжує на своєму шляху вкрай скрутне екологічне становище в світу науковцями всього світу висвітлюються низка явищ поганої екології танення полярних льодів, засухи, підвищення рівня води у світових океанах, заболочення територій, смогу у містах та бракування питної води та їжі, зникнення біоценозів рослин і тварин Все це є тягарем поганої екології та ведення державного управління. Сьогодні політика нашої держави в період кардинальних змін у системі міжнародних відносин та євроінтеграції. З огляду на геополітичне становище, історичний досвід, культурні традиції, багаті

природні ресурси, потужний економічний, науково технічний та інтелектуальний потенціал, наша держава може і повинна стати впливовою світовою державою, здатною відігравати важливу роль у забезпеченні політико-економічної стабільності у світі. Євроінтеграція України є сьогодні одним з тих питань існування держави, яке актуальне не тільки для керівництва країни, але і для її громадян. Ключовим аспектом євроінтеграції є впровадження в Україні європейських стандартів. Однією з головних пріоритетних функцій зовнішньої політики України відповідно до її найважливіших загальнонаціональних інтересів і завдань є участь у вирішенні глобальних проблем сучасності, серед яких є охорона навколишнього природно го середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Проблему державного управління в екологічній сфері вивчали такі вчені: основи державного управління сталим екологічним розвитком в системі раціонального природокористування на регіональному рівні, які є ключовим аспектом даного дослідження, розробляються за кількома науковими напрямами. Зокрема, екологічні проблеми та концептуальні засади сталого розвитку висвітлені в роботах вітчизняних та зарубіжних вчених Бакуменка В.Д., Балантайна П., Балацького О.Ф., Буркинского Б.В., Веклич О.О., Вернадського В.І., Врублевської О.В., Галушкиної Т.П., Гамана П.І., Гусєва В.О., Євтушевського В.А., Забєліна С.І., Іванової Т.В., Кортена Д., Медоуза Д., Мельника Л.Г., Норберг-Ходжа Х., Павліхи Н.В., Прокопенко О.В., Реймерса Н.Ф., Садченко О.В., Синякевича І.М., Теліженка О.М., Харічкова С.К., Хенса Л. та багатьох інших, які сформували теоретичне підґрунтя для подальших досліджень.

Питанням регіонального розвитку в контексті сталого розвитку присвячені роботи українських вчених: Вахович І.М., Герасимчук З.В., Дітковської М.Ю., Долішнього М.І., Дорогунцова С.І., Лендьєл М.О., Мажарова М.В., Стеченка Д.М., Студеннікова І.В., Трегобчука В.М., Хлобистова Є.В., Шапара А.Г., Шевчука В.Я. та інших; Основи стратегічного управління, зокрема формування стратегій висвітлено в роботах Ансоффа І., Божкової В.В., Гаркавенко С.С., Ілляшенка С.М., Куденко Н.В., Ламбена Ж., Стрикленда А., Фатхутдинова Р.А. та інших.

Постановка завдання. Метою цієї статті є: вивчення світового досвіду державного управління в екологічній сфері на прикладі провідних країн світу та впровадження і залучення ефективних механізмів управління в екологічній сфері в нашій державі та її регіонах зокрема.

Виклад основного матеріалуНа сьогоднішній день чимало уваги сконцентровано на проблемі екології нашої планети та розробці ефективних шляхів державного управління в екологічній сфері. Темпи розвитку суспільства

та рівень розвитку виробництв завдають дуже значної шкоди екології нашій планеті та її населенню.

Велику увагу почали приділяти цій проблемі ще на початку 60-х років XX-го сторіччя, стали помітні наслідки та зміни в екологічному балансі регіонів. Різке погіршення стану природного середовища було спричинено насамперед діяльністю людини в результаті якої збільшились площі отруєння та забруднення земель а саме: води, атмосфери. Ця обставина змусила переглянути проекти та стратегії розвитку сучасної політики та технології щодо майбутнього нашої планети. Промислова революція, науково-технічний прогрес швидкими темпами погіршили стан навколишнього природного середовища.

За багатьма показниками, безконтрольність у виробництві, в якому діяльність суб'єктів не регулюється державою, виключає природу інтересів і призводить до різкого погіршення стану екології. У 1992 році на Доповіді на Конференції ООН по питаннях навколишньому середовища та розвитку у Ріо-де-Жанейро [1]. Було прийнято 27 принципів розвитку суспільства в питаннях навколишнього середовища.

Все частіше останнім часом, зустрічаються свідчення про те що традиційні моделі природоохоронних ініціатив є неефективні та помітних результатів їх використання не демонструють. Необхідність здійснення нових ініціатив та проектів екологічного розвитку стають очевидними. Розвитком науково-технічного процесу у багатьох галузях виробництв дають можливість переорієнтовувати виробничі потужності на нову сировинну базу та нову продукцію виробництва. Можливість зменшення впливу на навколишнє середовище. Завдяки інноваціям НТП які були презентовані за останні десятиліття Почалась розробка та використання Транспортних засобів які використовують альтернативні технології: електроенергію, енергію біомаси, енергію водню та ін. Промислове виробництво починає використовувати сонячні батареї, вітрогенератори, геотермальні джерела, Гідроенергетика. Але нажаль таких виробництв які почали переоснащення виробництва або його модернізацію є дуже малий відсоток більшість виробництв використовують класичні джерела виробництва.

Як результат, екологічні проблеми сьогодення можна порівняти з наслідками аварії на ядерній станції або на нафто видобувному підприємстві. Екологічна проблема повинна бути актуальною для сучасного ринку екологічних інновацій а саме для держав, підприємств, організації, установ, університетів, фондів, фізичних осіб (учених і фахівців, для забезпечення процесу генерування і розповсюдження екологічних інновацій. В економічному енциклопедичному словнику інновацію трактують як «впровадження нової

техніки, технології, організації виробництва і збуту товарів тощо, що дає змогу здобувати перемогу над конкурентами» [8].

В перше цей термін був використаний C. Fussier і P. James у 1996, [3]. які вони трактували як процеси і продукцію, що сприяють сталому розвитку (sustainabledevelopment) . Дещо пізніше P. James1997 уточнив дефініцію: «Це нові товари і послуги, які надають споживачу і бізнесу доходи, суттєво зменшуючи при цьому вплив на довкілля». В обох цих трактуваннях еко-інновацій бачимо значно вужче окреслення об'єктів еко-інноваційної діяльності та акцентування на вигодах споживача і всього суспільства від їх запровадження A. Reidi M. Miedzinski2008 [3]. розуміють еко інновації як «створення нових і конкуренто -оцінених товарів, послуг, процесів, систем і процедур, розроблених для задоволення людських потреб і забезпечення кращої якості життя для кожного, що досягається разом із мінімальним використанням природних ресурсів (сировини і матеріалів, енергії та площі земної поверхні в розрахунку на одиницю випуску та мінімальними викидами токсичних речовин». Це визначення дає ширше трактування об'єктів еко-інновацій, містить мету та індикатори її досягнення.[3].

Важливо зауважити, що ефект від запровадження еко-інновацій розглядають упродовж усього життєвого циклу продукту, послуги, системи, тобто від видобутку ресурсів аж до утилізації, а не обмежуються лише процесами проектування та виробництва. Це зумовлює ширше трактування об'єктів еко-інновацій, можливість ініціювання ними стійких змін у поведінці виробників і споживачів, їхньому способі життя та або використанні товарів, у організаційній чи управлінській діяльності.

Проведені дослідження дозволяють констатувати, що для ефективного управління інноваційною діяльністю в екологічній сфері регіонів потрібне вдосконалення їх економічних, правових методів і механізмів за такими напрямками:

1. Адекватне економічне оцінювання природних ресурсів і впливу на навколишнє середовище, компенсації екологічного збитку

2. Удосконалення системи платежів за користування природними ресурсами і забруднення навколишнього середовища.

3. Фінансування природоохоронних заходів на основі програмно цільового методу за рахунок ресурсів цільових екологічних фондів, що акумулюють платежі, які надходять.

4. Розробка заходів фінансової підтримки й економічного стимулювання природозберігаючих інноваційних способів ведення господарської діяльності

5. Залучення інвестицій у сферу природокористування, виробництво екологічної продукції, розробку еколого-інноваційних технологій.

6. Удосконалення кредитної політики.

7. Розробка й ухвалення нормативних правових актів.

Основними об'єктами ринку екологічних інновацій є результати інтелектуальної діяльності, представлені:

- у предметній формі (у вигляді еко-ефективного устаткування, агрегатів, дослідних установок, інструментів, технологічних ліній і т.д.;
- у нематеріальній формі (дані науково-дослідних, проектно-конструкторських робіт у вигляді аналітичних звітів, що узагальнюють описи способу, конструкторської та технічної документації;
- у вигляді знань, досвіду, консультування у сфері екологічного маркетингу, консалтингу, проектного управління, інжинірингу та інших науково-практичних послуг, пов'язаних із супроводом та обслуговуванням екологічно-спрямованої інноваційної діяльності.

Необхідно зазначити, що ринок інновацій, зокрема екологічних, характеризується низкою відмінних :

- він традиційно є новим для організації, яка виходить на ринок (через новизну розробленого продукту доводиться мати справу з незнайомими споживачами;

- він є не еластичним унаслідок обмеженого впливу цінової політики на обсяг збуту;

- він характеризується обмеженою кількістю покупців і продавців.

За своєї сутті ринок екологічних інновацій складається з первинного ринку, де здійснюється обмін проміжних результатів екологічно орієнтованого інноваційного процесу в інформаційній формі, а також формується їх потенційний економічний ефект, вторинного ринку, де об’єктом купівлі-продажу є кінцевий результат. Екологічно орієнтованого інноваційного процесу уречевлена продукція первинного ринку, який опосередковує його подальше поширення в економіці [7]. Основними очікуваними ефектами як на первинному, так і на вторинному ринку екологічних інновацій є економічна ефективність та екологічні результати. Для їх досягнення на зазначених ринках застосовують різні інструменти регулювання екологічно орієнтованого інноваційного розвитку [7]. У сучасній економіці розвинених держав світу екологічні інновації поступово перетворюються на основний фактор сталого соціально-економічного розвитку. Вони забезпечують високий технологічний та конкурентоспроможний рівні як країн, так і окремих регіонів, галузей та фірм за рахунок продукування, впровадження та дифузії нових екологічно спрямованих ідей, які характеризуються і науковою, і ринковою новизною.

Екологізація виробництва – це поступове розширення дії екологічних пріоритетів у виробничій діяльності, підвищення екологічної освіченості й свідомості управлінського персоналу, поступове проникнення екологічних нововведень у виробництво, екологічна модернізація виробництва.Екологізація

виробництва може здійснюватися різними шляхами: впровадженням раціонального природокористування (заощадження природних ресурсів, економія витрат сировини, палива та енергії тощо та проникненням екологічних нововведень у промисловість (виробництво продукції тривалого і багаторазового використання, споживання відновних природних ресурсів взамін невідновних, комплексне перероблення сировини та утилізація відходів виробництва і споживання, мінімізація невідновних відходів, використання нетрадиційних джерел енергії тощо.

Одним із основних шляхів екологізації виробництва є вдосконалення і модернізація технології виробництва, в тому числі уловлювання викидів, комплексне перероблення стічних вод і відходів та використання продуктів перероблення як вторинної сировини, тобто перетворення забруднювальних речовин на корисні продукти. Другий напрям екологізації виробництва полягає в очищенні викидів і стоків від забруднення і третій – це виробництво обладнання та устаткування для здійснення екологічно безпечних «зелених» технологій. Світовий досвід показує, що основними тенденціями у розвитку відносин людини і навколишнього середовища в розвинених країнах є використання правового підходу, науково обґрунтованої взаємодії, формування "екологічної свідомості" населення, суспільного природоохоронного руху, збереження або повернення державної власності на природні ресурси [2].

Слід зазначити, що у зарубіжних країнах у процесі еколого безпечного розвитку суспільства впроваджені такі механізми економічні, адміністративні, правові, забезпечують високий рівень фінансування та стимулювання природоохоронної діяльності. Зауважу що, досвід провідних країн світу засвідчує, що в екологічній сфері все більшу роль відіграє наукова та інноваційна діяльність держави, а саме: реалізація великомасштабних цільових проектів, розповсюдження нововведень, створення сприятливого інноваційного середовища, раціоналізація структури економіки Тобто практика цих країн у контексті захисту і охорони довкілля зорієнтована не стільки на подолання наслідків від завданої шкоди навколишньому середовищу, скільки на попередження та впровадження інноваційних технологій за для зменшення цієї шкоди та попередженню негативних наслідків від антропогенного впливу

У багатьох європейських регіонах функціонують регіональні агентства з технологій та інновацій, які створені за підтримки держави і здійснюють підтримку інноваційної природоохоронної діяльності в регіонах шляхом:

— проведення семінарів для дослідників з питань управління знаннями в сфері охорони довкілля;

— надання допомоги в отриманні патентів та ліцензій;

— організації трансферу технологій;

— проведення конкурсів серед науковців, розробників інновацій;

— фінансування участі інноваційних суб'єктів у міжнародних виставках;
— організації інноваційних форумів та фестивалів;
— надання грантової допомоги для виконання наукових тем студентам;
— координації діяльності університетів та наукових установ;
— підтримки діяльності інноваційних кластерів [4].

Звичайно ж, не останню роль відіграє кваліфікація працівників та державних органів, які приймають рішення щодо вирішення проблем та поліпшення стану навколишнього середовища. У країнах ЄС практика підготовки та навчання або підвищення кваліфікації державних службовців наша сусідка Польща приділяє увагу згідно із основним пріоритетом екологічної політики держави , згідно із яким для всіх країн ЄС — попередження забруднення навколишнього природного середовища є шляхом екологічної передбачливості. Втілюється це, використанням інноваційних підходів та методів виробництва, які на сучасному етапі розвитку науково-технічних прогресу надають можливість втілювати максимальну екологічну безпеку.

До регуляторів природокористування, які використовуються в Польщі та країнах ЄС можна віднести такі :

1. Екологічний податок. Концепцію оподаткування розробляють з таким розрахунком, щоб окремі підприємства, або виробництва продукція яких є екологічно безпечним, не опинилися у невигідному становищі порівняно з конкурентами внаслідок підвищення вартості на одиницю продукції.

2. Податкові пільги та субсидії. Головним завданням яких є стимулювання більш активного застосування сучасних НТД. Втрати бюджетних коштів внаслідок впровадження податкових пільг компенсують надходженнями від оподаткування підприємств, що використовують екологічно небезпечну технологію або виготовляють екологічно шкідливу продукцію.

3. Пільгові позики. Це важлива умова підтримання природоохоронних інвестицій виробниками. У переліку пільгових позик заслуговують на увагу такі методи, як безвідсоткові або субсидовані позики. До них зараховують різні види пільгового кредитів, фінансової підтримки суб'єктів господарювання, які запроваджують ресурсозбережливі, ощадні технології та природоохоронні технології.

4. Платежі за забруднення довкілля: плата за спеціальне використання природних ресурсів, за забруднення навколишнього природного середовища та інші види шкідливого впливу на довкілля.

5. Реформа ціноутворення. Як засвідчує досвід Польщі, завдяки диференціації цін на екологічно забруднену та екологічно чисту продукцію можна досягти позитивних результатів у зменшенні забруднення довкілля [5].

Зогляну на світовий досвід екологічного регулювання можна стверджувати , що для захисту інтересів громадян та національних виробників світова спільнота намагається скоординувати всі свої дії у сфері екологічного оподаткування. Нині в країнах – членах ОЕСР та ЄС широко застосовується понад 520 різновидів екологічних податків, які стимулюють суб'єктів господарювання зменшувати викиди забруднюючих речовин [6].Головною особливістю екологічної політики країн ЄС є те, що вона спрямована на попередження виникнення забруднення навколишнього середовища шляхом проведення екологічної оцінки.

Оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС) представляє собою процедуру оцінки ймовірних наслідків промислової діяльності для навколишнього середовища і здоров'я людей на етапі планування проектування такої діяльності. Оцінка впливу на навколишнє середовище є обов'язковою процедурою і одним із ключових елементів запобігання забрудненню навколишнього середовища в усіх розвинених країнах світу, міжнародних фінансових установах [8]. В Україні статистичні дані свідчать про відсутність залежності розподілу витрат на здійснення охорони навколишнього природного середовища від розміру акумульованого екологічного податку певного регіону та рівня життя. Так, наприклад, у регіонах країни, де рівень життя досить високий, витрати на здійснення охорони навколишнього природного середовища можуть удвічі перевищувати розмір екологічного податку. Отже, спостерігається невиконання головного призначення екологічного податку в конкретному регіоні країни. Таким чином, виникає необхідність у розгляді перспективи впровадження диференціації ставок екологічного податку за регіонами. Наприклад Ураховуючи те, що Україна є аграрною країною, актуальності набуває питання запровадження досвіду країн ЄС щодо податку на добрива та пестициди. Використання добрив має негативні наслідки, оскільки добрива можуть потрапляти до ґрунтових вод і робити її непридатною до споживання. Крім того, у разі порушення технології застосування добрив в атмосферне повітря надходять азот та інші забруднюючі речовини, а ґрунти можуть стати непридатними для сільськогосподарського використання. У разі використання пестицидів забруднюється атмосферне повітря шляхом надходження до нього токсичних речовин. Окрім того, пестициди вбивають мікроорганізми, що містяться у землі, що також впливає на родючість ґрунтів.

Загалом, існуючий в Україні механізм управління в екологічній сфері, можна віднести до м'якого типу, який має за мету, в основному, боротьбу з негативними еко логічними наслідками, а не з причинами виникнення еко логічних деструктивних впливів.

Якщо аналізувати його, то головними недоліками на регіональному рівні є:

— плата за забруднення довкілля здійснюється вже після нанесення збитків навколишньому середовищу;

— ставки платежів майже завжди встановлюються централізовано, а не із врахуванням реальних ринкових процесів;

— часто у реалізації існуючого механізму ускладнюючим є "людський фактор" на стадіях узгодження, вирішення та затвердження, що не виключає можливість корупції;

— такий механізм не стимулює використання підприємствами сучасних природоохоронних технологій.

Висновки. Підводячи підсумки цієї роботи можна зробити висновки що: Складність розв’язання глобальних проблем у сучасних умовах полягає в тому, що людство до кінця не усвідомлює необхідності збереження просторової різноманітності й цілісності природних об’єктів, комплексів та продовжує ігнорувати питання екологічної безпеки Для вдосконалення шляхів політики екологічної безпеки в сучасних умовах необхідно подолати серйозні проблеми, що породжують підвищення екологічної небезпеки для здоров’я й життя людей

Для вирішення цих проблем є

1. Розвиток державного управління залежить від конкретизації завдання та способів реалізації цих завдань потрібно приділяти увагу засобам стимуляції та попередженню екологічних порушень

2. Вивчення практики міжнародного управління екологічною діяльністю з метою застосування комплексного механізму державного управління охороною НПС шляхом впровадження новітніх інструментів, важелів, методів у цій сфері державного управління Залучення громадськості до вирішення питань пов’язаних з екологією

3. Підвищення рівня екологізації за рахунок впровадження екологічних нововведень в промисловість

4. Глобалізація екологічних проблем, вирішення їх на міжнародній арені, створення міжнародних законів та договорів про охорону навколишнього середовища, національної системи охорони природи та використання природних ресурсів.

5.Взаємодії та ефективності роботи органів місцевого самоврядування чіткого визначення питання розмежування функцій та повноважень органів та їх відповідальність за прийняті рішень.

Список використаних джерел

1. Доклад по окружающей среде и развитию. Отчет о работе Конференции ООН. Т. 2. Нью-Йорк, 1993. С. 19

2. Драган О. І. Аналіз зарубіжного досвіду інвестиційно)інноваційного забезпечення державної екологічної політики [Електронний ресурс] / О. Драган// Наукові розвідки з державного та муніципального управління. Збірник. наук. праць. — К., 2011. — № 2. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ Nrzd/2011_2/7.pdf

3. Загвойська Л.Д. Концептуалізація еко-інновацій у контексті сучасного еколого-економічного дискурсу / Л.Д. Загвойська // Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова. — 2014. — Т.19. Вип. 2/5. — С.17—20.

4. Дегтярьова І.О. Інструменти інноваційного роз) витку регіону: зарубіжний та вітчизняний досвід застосування [Електронний ресурс]/ І. О. Дегтярова// Державне управління: теорія та практика. Електронне фахове видання — 2010. — № 1. — Режим доступу: http:/ /www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10diovdz.pdf

5. "Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики". Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/840/

6. Веклич О. Урахування зарубіжного досвіду екологічного оподаткування для підвищення фіскальної ефективності справляння екологічних податків в Україні / О. Веклич // Екологічне оподаткування: збірник наукових праць за результатами науково-практичних заходів; НДІ фінансового права. – К.: Алерта, 2013. – С. 128–133. Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/105.pdf

7. Фостолович, В. А. Екологічні інновації – джерело ефективного управління підприємством [Електронний ресурс] / В. А. Фостолович // Облік і фінанси АПК. – 2009. – № 3. – Режим доступу до ресурсу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Oif_apk/2009_3/24_Fost.pdf.

8. Мочерний С.В. Економічний енциклопедичний словник / С.В.Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко; за ред. С.В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – 616 с.

References

1. Doklad po okruzhayushchej srede i razvitiyu. Otchet o rabote Konferencii OON. [Environmental and development report. UN Conference report]. T. 2. New York, 1993. S. 19. (in Russian).

2. Dragan, O. I. (2011) The analysis of foreign experien) ce in investment — Innovation providing of the state environmental policy. Scientific exploration of the state and municipal government , [Online]. № 2. Available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/ 2011_2/7.pdf [Accessed 25 October 2013].

3. Zahvoys'ka, L.D. (2014), "Conceptualising of eco# innovations in the context of recent ecological#economic discourse", Visnyk ONU imeni I.I. Mechnykova, vol.19, no. 2/5, pp. 17—20.

4. Degtyarova, I. O. (2010) Instruments of the innovative regional development: foreign and domestic experience in applying. Public Administration: Theory and Practice, [Online]. 5. Available at:http://www.aca) demy.gov.ua/ej/ej11/txts/10diovdz.pdf [Accessed 29 October 2013].

5. An analysis of the experience of European cooperation on the formation and implementation of environmental policy institutions and instruments. "Official site of the National Institute for Strategic Studies under the President of Ukraine. [Electronic resource]. - Access mode: http://www.niss.gov.ua/articles/840/

6. Veklych O. Accounting for foreign experience of environmental taxation to improve fiscal efficiency of environmental taxes in Ukraine / O. Veklych // Environmental taxation: a collection of scientific works on the results of scientific and practical measures; Research Institute of Financial Law. - K .: Allerta, 2013. - P. 128–133. Electronic resource]. - Access mode: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_eng/105.pdf

7. Fostolovich, VA Environmental innovations - the source of effective enterprise management [Electronic resource] / VA Fostolovich // Accounting and finance of agroindustrial complex. - 2009. - # 3. - Resource access mode: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Oif_apk/2009_3/24_Fost.pdf.

8. Mochernyi SV Economic encyclopedic dictionary / SVMochernyi, Ya.S. Larina, OA Ustenko; in a row. S.V. Diarrhea. - Lviv: World, 2005. - 616 p

УДК: 351.82 : 332.142
DOI: 10.5281/zenodo.3839818

Безверхнюк Т.М., д.держ.упр., професор, ОРІДУ НАДУ при Президентові України, м. Одеса

Bezverkhniuk T., Doctor of Public Administration, Professor, Head of the Project Management Department of Odessa Regional Institute for Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

НОВАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ІНСТРУМЕНТИ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ

INNOVATIONS OF THE STATE REGULATORY POLICY IN UKRAINE: TOOLS AND IMPLEMENTATION

Стаття присвячена вивченню новацій у сфері державної регуляторної політики та інструментів, що застосовуються органами публічної влади для вироблення ефективних регуляторних впливів.

Досліджено, що розвиток вітчизняної економіки значною мірою залежить від забезпечення ефективного функціонування усіх структурних елементів механізмів формування та реалізації державної регуляторної політики. До цих механізмів належить і організаційно-правовий, який є одним із основоположних у регуляторних процесах, адже більшість регуляторних впливів документально оформлюються саме у вигляді регуляторних актів.

Проаналізовано останні нормативно-правові акти, що прийняті органами публічної влади, та направлені на формування ефективної регуляторної політики та реалізацію цієї політики відповідними регуляторними інструментами. Розглянуті новації, що тільки пропонуються для ухвалення Верховною Радою України, та слугують покращенню нормативно-правової бази, що використовується для формування та здійснення державної регуляторної політики.

Проведене дослідження показує, що систематизація та гармонізація нормативно-правової бази щодо регулювання підприємницької діяльності, приділення особливої уваги дерегуляційним процесам щодо нормативно-правових актів органів публічної влади є важливим питанням формування та здійснення ефективної регуляторної політики. Інструменти, за допомогою

яких проводиться ця робота, доволі різні, проте всі вони запроваджуються через удосконалення нормативно-правої бази державної регуляторної політики.

Ключові слова: *державна регуляторна політика, інструменти, новації, соціально-економічний розвиток, дерегуляція.*

The article is devoted to the study of innovations in the field of state regulatory policy and the tools used by public authorities to develop effective regulatory impacts.

It is proved that the development of the domestic economy largely depends on ensuring the effective functioning of all structural elements of the mechanisms for the formation and implementation of state regulatory policy. These mechanisms include organizational and legal, which is one of the fundamental in regulatory processes, because most of the regulatory impacts are documented in the form of regulatory acts.

The latest normative legal acts adopted by public authorities are analyzed and aimed at the formation of an effective regulatory policy and the implementation of this policy by relevant regulatory tools. Innovations are considered, only proposed for adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine, and serve to improve the regulatory framework used to formulate and implement the state regulatory policy.

It was revealed that the study shows that the systematization and harmonization of the regulatory framework for the regulation of entrepreneurial activity, paying special attention to the deregulation processes of regulatory legal acts of public authorities, are important issues in the formation and implementation of an effective regulatory policy. The tools with which this work is carried out are quite different, however, all these changes occur through the improvement of the regulatory framework of the state regulatory policy.

Key words: *state regulatory policy, tools, innovations, socio-economic development, deregulation.*

Постановка проблеми. Роль держави у розвитку економіки має оцінюватися за рівнем забезпечення державою внутрішніх та зовнішніх умов сталого розвитку економіки. При цьому не слід забувати, що хоч це забезпечення і передбачає регуляторне втручання, проте воно повинно бути доцільним і ефективним. Тобто, держава повинна виступати ключовим фактором у створенні екосистеми, сприятливої для підприємницької діяльності. Держава, не втручаючись безпосередньо у діяльність суб'єктів господарювання, повинна управляти ринковою економічною системою і підтримувати її чи стримувати негативні тенденції через відповідні регуляторні впливи.

Формування та реалізація державної регуляторної політики – невід'ємна частина державного управління та регулювання соціально-економічним розвитком держави. При цьому слід враховувати напрямки прикладення регуляторних впливів – це може бути стимулювання галузей виробництва, що мають переважаючий розвиток; управління споживанням чи виробництвом продукції (ресурсів); збереження екології та розвиток природозахисних політик тощо. В цих умовах інструменти регуляторної політики та їх правильне застосування виходить на перший план.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями державного регулювання, формування регуляторної політики та застосуванням регуляторних інструментів ціла низка вітчизняних авторів. Так, наприклад, В. Тертичка вивчав загальні питання формвання та здійснення державної політики в різних сферах державного управління, О. Юлдашев – загальні питання державної регуляторної політики. С. Степаненко – основні засади регуляторного втручання в економіку, Т. Кравцова вивчала адміністративно-правові аспекти державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, В. Малига – правове забезпечення державної регуляторної політики, М. Дурман – механізми та інструменти реалізації державної регуляторної політики різними органами публічного управління тощо.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення новацій у сфері державної регуляторної політики та інструментів, що застосовуються органами публічної влади для вироблення ефективних регуляторних впливів.

Виклад основного матеріалу. Розвиток вітчизняної економіки значною мірою залежить від забезпечення ефективного функціонування усіх структурних елементів механізмів формування та реалізації державної регуляторної політики. До цих механізмів належить і організаційно-правовий. Як зазначала низка авторів, цей механізм є одним із основоположних у регуляторних процесах, адже більшість регуляторних впливів документально оформлюються саме у вигляді регуляторних актів. Цими документами або окремими їх положеннями передбачається правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

У ході нашого дослідження ми плануємо провести аналіз останніх нормативно-правових актів, що прийняті органами публічної влади, та направлені на формування ефективної регуляторної політики та реалізацію цієї політики відповідними регуляторними інструментами.

Одним з таких інструментів повинен стати ресурсний режим – це стійке нормативне регулювання суспільних відносин у сфері ресурсокористування, створене з різноманітного сполучення стимулів і обмежень, як матеріальної (економічної) так і нематеріальної (соціальної) природи.

Перерозподіл ресурсів є основним інструментом ресурсного забезпечення будь-якої суспільної діяльності. Необхідність у перерозподілі природних ресурсів обумовлюється декількома аспектами (виробничий, фінансовий, екологічний тощо).

Підкреслимо, що органи публічної влади володіють правом примусового перерозподілу ресурсів, ґрунтуючись на політично виправданому компромісі між економічною ефективністю та соціальною справедливістю.

Відтак, ресурсний режим є однією з форм регуляторного режиму. Регуляторний режим, за визначенням В. Ляшенко, це особливий порядок регулювання, що виражається у конкретній сукупності інституціональних засобів, які створюють умови як для досягнення бажаного соціально-економічного стану системи в цілому, так і ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів підприємницької діяльності. Засоби, що використовуються органами публічного управління та іншими суб'єктами, сполучаючись різними способами, визначають специфіку того чи іншого режиму, показують направленість правового регулювання.

Удосконалення законодавства про публічні закупівлі.

20 жовтня вступив у силу Закон України щодо удосконалення публічних закупівель. Згідно Прикінцевих положень цього Закону він набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня його опублікування, тобто з 19 квітня 2020 року. Новації Закону наступні.

Зниження порогу закупівель. Поріг для обов'язкового проведення закупівель через Prozorro знизиться з 200 до 50 тисяч гривень. Тепер понад 250 тисяч закупівель на рік стануть відкритими для учасників і будуть мати елемент аукціону - до сих пір на допорогових суми замовники могли підписувати контракт з постачальником безпосередньо. При цьому на закупки за бюджетні кошти від 0,01 грн необхідно надавати звіти. Таким чином, кошти держави будуть витрачатися більш ефективно завдяки конкуренції. Очікується, що для бізнесу це відкриє додатковий ринок на 30 млрд грн.

Посилення відповідальності за грубі порушення тендерного законодавства. У разі, якщо замовник необґрунтовано відхилив тендерну пропозицію, і це підтвердить Держаудитслужба - його очікує штраф від 25 до 51 тисяч гривень. Якщо ж держструктура уклала договір без використання передбачених законом тендерних процедур, то штрафувати будуть її керівника –на суму від 34 до 85 тисяч гривень. При цьому за несуттєві процедурні порушення розмір покарання для замовників зменшується - з 11700 до 1700 грн.

Полегшення заповнення тендерної документації. Суб'єкт підприємницької діяльності, який переміг в тендері, тепер зможе виправити несуттєві помилки в тендерній пропозиції. На це в учасника буде 24 години. Тому підприємці зможуть не втрачати тендер через випадково допущеної неточності, а державні структури - зберегти найбільш вигідну пропозицію і не переплачувати.

Удосконалення механізму оскарження тендерних процедур в АМКУ. Законом визначено, що плата за скаргу буде повертатися позивачу в повному обсязі, якщо її задовольнить Антимонопольний комітет України. У той же час в інтересах замовників працюватимуть додаткові запобіжники від тендерного троллінгу: до розгляду будуть прийматися тільки оплачені скарги, а відкликати

їх буде неможливо. Крім того, вартість за подачу скарги зміниться з фіксованої (5тис. грн для закупівлі товарів і послуг, 15 тис. грн – для виконання робіт) на гнучку, що буде залежати від очікуваної вартості закупівлі. Нові тарифи на подачу жалобу будуть встановлені окремою постановою Кабміну.

Замовники зможуть захищатися від демпінгу. Завдяки механізму «аномальна низька ціна» електронна система буде підсвічувати пропозиції учасників, які будуть на 30-40% нижче найближчих пропозицій конкурентів. У такому випадку замовник може попросити учасника обґрунтувати таку ціну, а в разі відсутності пояснень – відхилити пропозицію. Це зменшить можливість використання недобросовісної конкуренції у боротьбі за замовлення. Адже раніше були випадки, коли встановлювалася неправомірно занижена ціна, а далі вона суттєво піднімалася, або постачальник відмовлявся поставляти товар за такою ціною, тим самим зриваючи тендерну закупівлю.

Запуск Prozorro Market. Запрацює швидка і зручна альтернатива для невеликих допорогових закупівель - Prozorro Market. Це онлайн-магазин, в каталогах якого - найбільш поширені товари для державних замовників: пальне, канцелярія, техніка, медвироби, продукти тощо. Для замовників це можливість в кілька кліків і без тендерних процедур купити необхідний товар. Зате постачальникам досить один раз пройти кваліфікацію, і далі тільки отримувати замовлення. Так, зараз замовники можуть використовувати Prozorro Market для закупівель до 50 тисяч гривень, а після виходу відповідної постанови від Кабміну - до 200 тисяч гривень.

Реорганізація закупівель від тендерних комітетів до уповноважених осіб. Крім того, почнеться поступова трансформація організації самого процесу закупівель - від тендерних комітетів до уповноважених осіб. На зміну колективним прийняття рішень прийде персональне (уповноважена особа (особи) - службова (посадова) чи інша особа, яка є працівником замовника і визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі/спрощених закупівель). Уповноважена особа під час організації та проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі повинна забезпечити об’єктивність та неупередженість процесу організації та проведення процедур закупівель/спрощених закупівель в інтересах замовника.

Зміна процедури сплати податків та єдиного соціального внеску (ЄСВ).

13 квітня 2020 року було прийнято Закон України що стосується запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів та єдиного соціального внеску []. Цим Законом передбачається створення єдиного рахунку для сплати податків і зборів, передбачених Податковим кодексом України (крім ПДВ та акцизного податку з реалізації пального та спирту етилового, а також митних платежів), та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ЄСВ) через Електронний кабінет платника податків. Відповідно до підписаного Закону, такий рахунок буде відкрито для платника за його згодою (бажанням) на центральному рівні Державної казначейської служби. Зміна процедури, запропонована Законом, допоможе спростити сплату

податкових платежів та сприятиме зменшенню кількості помилково або надміру сплачених грошових зобов’язань. Крім того, ухвалені зміни сприятимуть підвищенню рівня відкритості, прозорості та довіри платників податків до державних органів.

Також було скасовано норму щодо встановлення фіксованої торговельної націнки на тютюнові вироби, чим обмежувалися права суб'єктів господарювання, що здійснюють виробництво, імпорт та оптову торгівлю тютюновими виробами. Це дозволить таким СПД отримувати додатковий дохід від своєї діяльності. В той же час, Міністерство фінансів України прогнозує, що прийняття цього Закону дасть можливість залучити до бюджетів усіх рівнів акцизного податку на суми мільярдного масштабу.

Ще однією нормою, що викликала пожвавлення в бізнес-середовищі, та однозначно зменшує регуляторний тиск владних структур на суб’єктів підприємницької діяльності, є заборона накладати арешт на кошти на єдиному рахунку, відкритому у порядку, визначеному статтею 35-1 Податкового кодексу України, на кошти на рахунках платників у системі електронного адміністрування податку на додану вартість, на кошти, що перебувають на поточних рахунках із спеціальним режимом використання, відкритих відповідно до статті 15-1 Закону України "Про електроенергетику", на поточних рахунках із спеціальним режимом використання, відкритих відповідно до статті 19-1 Закону України "Про теплопостачання", на поточних рахунках із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами, на поточних рахунках із спеціальним режимом використання для кредитних коштів, відкритих відповідно до статті 26-1 Закону України "Про теплопостачання" і статті 18-1 Закону України "Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення", на спеціальному рахунку експлуатуючої організації (оператора) відповідно до Закону України "Про впорядкування питань, пов’язаних із забезпеченням ядерної безпеки".

Внесення цієї норми дозволить СПД прогнозувати свою діяльність, а в недобросовісних владних посадовців забере можливість тиску на підприємців та зменшить корупційну складову у цих процесах, особливо, при адмініструванні податку на додану вартість.

Дерегуляція та усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві.

16 січня 2020 року було прийнято Закон України, що унормовував та проводив дерегуляцію 63 нормативно-правових актів регуляторного характеру.

Даний нормативно-правовий акт регуляторного характеру вносить зміни в закон про збір та облік ЄСВ в частині приведення у відповідність до чинного законодавства назв центральних органів виконавчої влади, які адмініструють єдиний внесок. Крім того, Закон передбачає запровадження відповідальності держави за штрафи або шкоду, заподіяну платнику податків у випадку порушення його прав.

Документ містить також низку норм, які спрямовані на протидію ухиленню від оподаткування великим бізнесом. Так, вдосконалюється

електронний кабінет платника податків і порядок електронного спілкування між платником податків і контролюючим органом. Також вносяться зміни до низки законодавчих актів України. Законом уточнено порядок направлення вимоги про сплату недоїмки з єдиного внеску та змінено розмір санкцій за порушення вимог закону «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», виключається обов'язком контролюючого органу інформувати Пенсійний фонд про узгодження результатів перевірок в частині нарахування єдиного внеску.

Крім того, вносяться зміни в закони про державну підтримку сільського господарства, які уточнюють формулу розрахунку питомої ваги вартості реалізованих товарів, при досягненні якої у виробника з'являється право на отримання бюджетної дотації. Ключовим тут є не тільки встановлення вимоги до сільськогосподарського виробника (для отримання державної підтримки) не менше 75 не менше вартості всіх товарів/послуг, поставлених протягом попередніх 12 послідовних звітних податкових періодів сукупно, а саме включення до цієї норми «товарів/послуг», хоча раніше це було тільки для «товарів». Таким чином, сюди дозволили включати надання послуг, наприклад, з переробки власновиробленої продукції на давальницьких умовах, або здійснення операцій з її постачання.

Це дозволяє суттєво підняти кількість сільськогосподарських виробників, що можуть претендувати на отримання державної підтримки.

Закон також покладає обов'язок по контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати до бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями і дивідендів на податкові органи згідно Податкового кодексу України.

Крім того, встановлюється ставка мита на вироби, що містять тютюн, для електричного нагрівання за допомогою підігрівача з електронним управлінням.

Також документом вносяться зміни в закон "Про судовий збір" в частині встановлення максимального розміру ставки судового збору за подання до адміністративного суду апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду.

У цілому, ухвалення цього Закону суттєво покращує нормативно-правову базу держави, зменшуючи колізії законодавства, удосконалюючи процедури адміністрування податків тощо.

Тепер розглянемо новації, що тільки пропонуються для ухвалення Верховною Радою України, та слугують покращенню нормативно-правової бази, що використовується для формування та здійснення державної регуляторної політики.

Внесення змін до Митного тарифу України.

В кінці листопада 2019 року в парламенті з'явився текст законопроекту №2482 "Про митний тариф України". Необхідність прийняття законопроекту обумовлена приведенням законодавчої бази країни у відповідність із системою загальновизнаних норм міжнародного права, зокрема шляхом створення Митного тарифу України, в основу якого покладено версію Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД), побудовану

на основі Гармонізованої системи опису та кодування товарів 2017 року (ГС-2017) і Комбінованої номенклатури Європейського Союзу (КН ЄС), з урахуванням зобов'язань в рамках СОТ.

Гармонізована система опису та кодування товарів (ГС) є багатоцільовою товарною номенклатурою, що використовується в 207 країнах світу з метою проведення одноманітної класифікації товарів для встановлення митних тарифів, здійснення заходів нетарифного регулювання та збирання статистичних даних зовнішньої торгівлі.

Митний тариф України побудовано на основі Гармонізованої системи опису та кодування товарів версії 2012 року, тоді як застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання в більшості країн світу, зокрема в країнах Європейського співтовариства та країнах СНД, з 1 січня 2017 року здійснюється на основі ГС-2017.

Прийняття законопроекту сприятиме:

– виконанню Україною міжнародних зобов'язань, узятих у рамках Міжнародної конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів;

– адаптації статистичної системи України до міжнародних методів, стандартів та класифікації;

– спрощенню зіставлення та аналізу статистичних даних, особливо тих, які належать до міжнародної торгівлі та обмін якими відбувається в рамках міжнародних домовленостей або ведення міжнародних торговельних переговорів;

– гармонізації заходів нетарифного регулювання з питань безпеки харчування, охорони довкілля, контролю імпорту та експорту наркотичних речовин, прекурсорів, військових товарів, товарів подвійного призначення, тощо;

– зменшенню витрат, пов'язаних із необхідністю повторного опису, класифікації та кодування товарів під час їх переведення з однієї системи в іншу в процесі міжнародної торгівлі, та прискоренню і спрощенню процедури митного оформлення товарів під час здійснення зовнішньоторговельних операцій.

Таким чином, проектом нового Митного тарифу України не передбачається зміна ставок ввізного мита на товари, змінюється тільки класифікація, опис та додаткові одиниці виміру та обліку окремих товарів. У випадку об'єднання кодів подібних товарів з різними ставками ввізного мита до уваги брались обсяги торгівлі такими товарами та зобов'язання перед СОТ.

Нижче перерахуємо ідеї, що обговорюються органами державної влади та експертним середовищем щодо покращення регуляторного клімату в Україні:

– обговорюють можливість створення 5-ї групи ФОПів для працівників ІТ-сфери. У цій галузі працює 158 тисяч українських підприємців. Щоб зробити їх роботу прозорою, депутати вносять різні пропозиції. Зокрема, останньою була введення податку у вигляді 4-7% без ліміту на доходи. Тобто, у 2021 податок би становив 4% і щороку збільшувався на 1% допоки не досяг би 7%. Також пропонують зобов'язати ІТ-працівників платити ЄСВ з двох

"мінімалок" та 1,5% військового збору. Зміни все ще на етапі обговорення, але, якщо їх приймуть до 1 липня 2020, то з наступного року програмісти працюватимуть по-новому.

– з 2021 року система нарахування податку на нерухомість може змінитися. На сьогодні така система несправедлива, оскільки нерухомість значно відрізняється у ціні. Несправедливо, що людина, яка мешкає у центрі Києва та людина, яка мешкає у невеликому селі на Закарпатті, платять однаковий податок. Тому за основу хочуть взяти підхід при оподаткуванні землі. Для землі є певна нормативно-грошова оцінка, відповідно до якої власник сплачує податок. Якщо цю систему застосують і для нерухомості, то для власників дорогої нерухомості податок зросте і навпаки. Базу у Фонді державного майна вже наповнюють. Саме за допомогою цієї бази будуть оцінювати нерухомість.

– у 2021 році в Україні запрацюють правила BEPS (Україна частково почала застосовувати правила ще у 2017). Вони не дозволять незаконно виводити капітал з України в офшори. Це торкнеться компаній, які є платниками податків одразу двох і більше країн, тобто міжнародних компаній або групи юридичних компаній з різних країн, які пов'язані між собою.

– звітність про податок на прибуток потрібно подавати щорічно або щоквартально. Це залежить від розміру прибутку. Тепер всі, чий дохід не перевищує 40 мільйонів гривень, можуть подавати звіт щорічно. Раніше межа була у 20 мільйонів гривень. Це зроблено у зв’язку з тим, що інфляція є і в зарубіжних країнах, тому прибутки у номінальному виразі збільшуються, тому необхідно збільшувати базу оподаткування. Що таке BEPS? Це проєкт Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) (англ. Base erosion and Profit Shifting), план боротьби з ухиленням від оподаткування та виведенням грошей в офшори.

– реєстрацію ФОПів можуть зробити автоматичної - без участі держреєстратора. На сьогоднішній день реєстрація фізособи-підприємця на порталі «Дія» вимагає посередника в особі державного реєстратора. Міністерство цифровий трансформації планує зробити реєстрацію фізособи-підприємця на порталі державних послуг «Дія» автоматичною - без участі державного реєстратора. Будуть підготовані зміни до законодавства, щоб зробити реєстрацію ФОПа взагалі автоматичною, без участі реєстраторів. Тоді, після заповнення форм на сайті, послуга буде надаватися миттєво. На сьогоднішній день реєстрація ФОПа на порталі «Дія» не є автоматичною і вимагає посередника в особі державного реєстратора.

Висновки. Проведене дослідження показує, що систематизації та гармонізація нормативно-правової бази щодо регулювання підприємницької діяльності, приділення особливої уваги дерегуляційним процесам щодо нормативно-правових актів органів публічної влади є важливим питанням формування та здійснення ефективної регуляторної політики. Інструменти, за допомогою яких проводиться ця робота, доволі різні, і включають у себе як економічні механізми (податки), так і організаційні механізми (зміна процедур,

упорядкування регламентів). Проте всі ці зміни відбуваються через удосконалення нормативно-правої бази державної регуляторної політики.

Список використаних джерел

1. Майстро С. В. Теоретико-методологічні засади державного регулювання розвитку регіону. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2016. Вип. 1. С. 195-202. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_1_31
2. Дурман М.О. Організаційно-правові механізми управлінської діяльності у формування державної регуляторної політики. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15
4. Безверхнюк Т.М., Топалова Е.Х. Ресурсний режим як один з інструментів формування державної регуляторної політики. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2020. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2020_1
5. Ляшенко В. И. Регулирование развития экономических систем: теория, режимы, институты / В. Ляшенко. Донецк/ ДонНТУ, 2006. 668 с.
6. Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель: Закон України від 19.09.2019 № 114-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20/card2#Card
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 13.04.2020 № 559-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/559-20
8. Електронний кабінет платника податків: офіційний сайт Державної податкової служби. URL: cabinet.sfs.gov.ua
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві: Закон України від 16.01.2020 № 465-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/465-20
10. Проект Закону про Митний тариф України від 21.11.2019 №2482 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67452
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про Митний тариф України": сайт «Ліга-Закон». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI01683A.html
12. Deloitt BEPS. Ключові аспекти для України. URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/tax/beps/Deloitte_BEPS.pdf

References

1. Maystro, S.V. (2016). Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavnoho rehulyuvannya rozvytku rehionu [Theoretical and methodological principles of state regulation of regional development]. *Visnyk Natsional□noho universytetu tsyvil□noho zakhystu Ukrayiny – Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine. Series: Public Administration*. 1, 195-202. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_1_31 [in Ukrainian].

2. Durman, M.O. (2019). Orhanizatsiyno-pravovi mekhanizmy upravlins□koyi diyal□nosti u formuvannya derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky [Organizational and legal mechanisms of managerial activity in the formation of the state regulatory policy]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya – The theory and practice of public administration and local self-government*. 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2 [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky u sferi hospodars□koyi diyal□nosti»: vid 11 veresnya 2003 roku, № 1160-IV [Law of Ukraine «On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity» from September 11, 2003, № 1160-IV]. *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15 [in Ukrainian].

4. Bezverkhnyuk, T.M., Topalova, E.KH. (2020). Resursnyy rezhym yak odyn z instrumentiv formuvannya derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky [Resource regime as one of the instruments of forming the state regulatory policy]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya – The theory and practice of public administration and local self-government*. 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2020_1 [in Ukrainian].

5. Lyashenko, V.Y. (2006). *Rehulyrovanye razvytyya ékonomycheskykh system: teoryya, rezhymy, ynstytuty [Regulation of development of economic systems: theory, regimes, institutes]*. Donetsk: DonNTU [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy «Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny "Pro publichni zakupivli" ta deyakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo vdoskonalennya publichnykh zakupivel□»: vid 19 veresnya 2019 roku, № 114-IX [Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine "On Public Procurement" and some other legislative acts of Ukraine on improvement of public procurement» from September 19, 2019, № 114-IX]. *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20/card2#Card [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy «Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo zaprovadzhennya yedynoho rakhunku dlya splaty podatkiv i zboriv, yedynoho vnesku na zahal□noobov'yazkove derzhavne sotsial□ne strakhuvannya»: vid 13 kvitnya 2020 roku, № 559-IX [Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Introduction of a Single Account for Payment of Taxes and Fees, a Single Contribution to Compulsory State

Social Insurance» from April 13, 2020, № 559-IX]. *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/559-20 [in Ukrainian].

8. Elektronnyy kabinet platnyka podatkiv [Taxpayer's Electronic Cabinet]: *ofitsiynyy sayt Derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby – Official Website of the State Tax Service*. Retrieved from cabinet.sfs.gov.ua [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy «Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo vdoskonalennya administruvannya podatkiv, usunennya tekhnichnykh ta lohichnykh neuz·hodzhenostey u podatkovomu zakonodavstvi»: vid 16 sichnya 2020 roku, № 465-IX [Law of Ukraine «On Amendments to Some Laws of Ukraine on Improvement of Tax Administration, Removal of Technical and Logical Mismatches in the Tax Legislation» from January 16, 2020, № 465-IX]. *zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/465-20 [in Ukrainian].

10. Proekt Zakonu pro Mytnyy taryf Ukrayiny vid 21 lystopada 2019 roku, № 2482 [Draft Law on Customs Tariff of Ukraine from November 21, 2019, № 2482]. *rada.gov.ua.* Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67452 [in Ukrainian].

11. Poyasnyuval□na zapyska do proektu Zakonu Ukrayiny "Pro Mytnyy taryf Ukrayiny" [Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine "On Customs Tariff of Ukraine"]: *sayt «Liha-Zakon» – site "League-Law".* Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI01683A.html [in Ukrainian].

12. *Deloitt BEPS. Klyuchovi aspekty dlya Ukrayiny [Deloitt BEPS. Key aspects for Ukraine].* Retrieved from https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/tax/beps/Deloitte_BEPS.pdf [in Ukrainian].

УДК: 378.851
DOI: 10.5281/zenodo.3839852

Vavreniuk S., PhD in Public Administration, Doctoral candidate of Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Defense of Ukraine

Вавренюк С. А., к.держупр., докторант навчально-науково-виробничого центру НУЦЗУ, м. Харків

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF HIGHER EDUCATION IN EUROPE

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ В ЄВРОПІ

The article is devoted to the modern problem of the development of higher education in the European Union countries. The first is an analysis of the current state of the higher education system in Europe, taking into account the challenges, problems and prospects for the development of education in general.

Special attention paid to the development of European education in general. The author raises the most modern problems facing the education system that require detailed study in order to achieve the requirements set by the Bologna process of reforming European higher education. Summing up the research, the author notes the most positive aspects of the development of the education system in Europe.

Keywords: *higher education, internationalization of education, European education system, Bologna process.*

Стаття присвячена сучасній проблемі розвитку вищої освіти в країнах Європейського Союзу. Перший - це аналіз поточного стану системи вищої освіти в Європі з урахуванням проблем, проблем і перспектив розвитку освіти в цілому.

Особливу увагу приділено розвитку європейської освіти в цілому. Автор піднімає найсучасніші проблеми, що стоять перед системою освіти, які вимагають детального вивчення для досягнення вимог, встановлених Болонським процесом реформування європейської вищої освіти. Підводячи підсумки дослідження, автор відзначає найбільш позитивні аспекти розвитку системи освіти в Європі.

Ключові слова: *вища освіта, інтернаціоналізація освіти, європейська система освіти, Болонський процес.*

Problem setting. The effective and successful development of any country largely based on the higher education system. The revolutionary changes in technology, which are based on the highest level of intellectual resources, as well as

the related competition among the leading countries of the world for these resources, is an important factor that determines not only the economy, but also contributes to social and political development. Universities occupy an important place in the training of professionals, high-level specialists, scientists and researchers who are important for the development of the country's economy, through the fact that they are able to generate knowledge by creating national innovation systems. In this context, governments of different countries must be sure that their universities really contribute to the intellectual and scientific development of the population.

Today, the system of higher education is developing under the influence of several global factors, mass character and growth of access to higher education, which leads to an increase in the number of students, globalization of education and increased international competition of universities, internationalization.

As for Eastern European countries, today they can witness the occurrence of fundamental changes in the national education system, which are primarily associated with the emergence of new types of institutions, including private ones, with an increase in the mobility of teachers and students, as well as educational programs.

For the last decade, there are two opposing trends in the system of higher education management in the countries of Eastern Europe. On the one hand, institutions of higher education seek to preserve their autonomy, and on the other hand, to introduce greater control by state bodies over their activities.In this regard, of particular interest are issues of problems and development prospects in the educational system of European countries.

Recent research and publications analysis. Many researchers, among whom we can name S.N. Dombrovskaya, V.A. Andrushchenko, I. Podlasogo and others, are studying the features of the process of reforming the higher education system in Ukraine in the context of European integration processes. As the reform, process in our country continues the questions of the European experience in the development of the higher education system, which may become useful for public administration of domestic education, remain unsolved.

The paper objective. The purpose of the article is to study and generalize the features of the development of higher education in Europe in the process of its reform.

The paper main body. European education today is subject to a process of constant transformation, the aim of which is to overcome the problems that appear within the system itself and in the process of integration. Many European researchers say that such changes not connected with the new crisis in the educational sphere, but caused by serious reforms, the need for which based on changes in the understanding of the role of education in Europe. According to other researchers, changes in the educational system of Europe are associated with a deep transformation in the European society itself. Changes in the social, economic, demographic and other areas require innovations in the field of education.

Currently in Europe there is no state in which the educational system is not subject to change. The universalization of education influences the complete change of the traditional foundations of European educational systems, many of which

formed during the 19th century. Another factor, in our opinion, is the obsolescence of the traditional foundations of the educational system due to the fact that there is a need to change the dominant role of the school as a translator of values, knowledge and progressive social change, the role of information, communication and, thereby, the role of knowledge[7].

The educational systems of Europe are subject to common difficulties. In fact, the European Union countries are multifaceted in the ways of organizing educational processes, the system of financing, the education of teachers and academic orders. But at the same time they have the same goal, which is to ensure the general accessibility of education and the achievement of equal opportunities in obtaining education. These goals are consider fundamental to European countries.

It should be note that the development of the system of higher education in Europe based on the growth in the number of secondary school graduates and, accordingly, the growth in the number of students. The United Nations predicts demographic changes for the population of the European Union countries. Changes related to higher education are associated with the population of the age group from 18 to 24 years, as this group forms students of higher educational institutions[4].

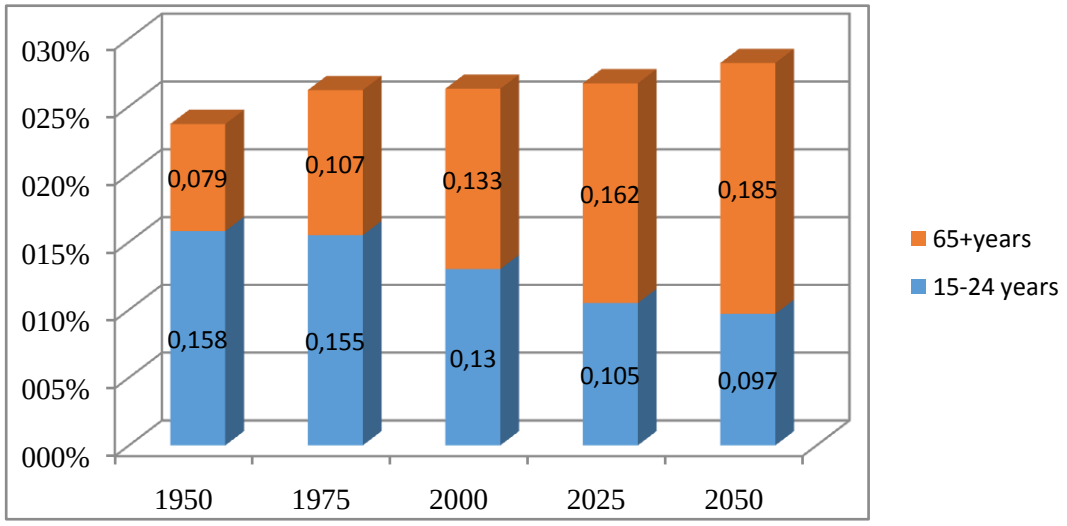

Figure 1.Forecast of changes in the age structure of the population of Europe (1950–2050) in %

Source: author's design based on Eurostat

Social research data suggests that the population of the European Union is aging for two reasons - a decrease in the number of births and an increase in life expectancy. This situation significantly changes the age criterion. Thus, in the period 1950–2000, the population between the ages of 15 and 24 decreased from 116 to 103 million people, whereas at the age of 60 and older, on the contrary, it increased from 84 to 101 million (see Figure 1).

Thus, in Figure 1 we see that in most European countries a significant decrease in the number of young people who can potentially qualify for higher education is predict. Today, 80% of students in EU countries are under 25 years old, so

demographic changes in this age group have a direct impact on changes in the demand for higher education.

Researchers propose various scenarios that are possible in the development of higher education in accordance with demographic changes. For example, in order to reduce the impact of demographic changes, schools can avoid reducing the demand for educational services by expanding the range of these educational services. In our opinion, among such methods are the following:

1. The introduction of distance education in those countries in which it is not common, along with other forms of dual education, in which the student can spend part of the time in the university, and the other in the workplace.

2. Actively attract foreign students, whose number is growing in the last decade.

3. Develop various retraining and advanced training programs in order to attract additional students.

4. Develop targeted retraining programs for employees of enterprises and organizations.

5. Expand the range of educational programs for pensioners. Note that such services are now actively offer in European universities. Many retirees attend classes and gain knowledge. For various reasons, such educational programs are very popular among the elderly. While the increase in life expectancy and the increase in the share of retirees in the population of many developed countries, such programs are becoming increasingly popular [1].

Next, it should be to pay attention that demographic changes in many European countries are already subject to the so-called aging of the population, when the share of the working-age population is decreasing. In this regard, support for economic development in European countries directly depends on attracting qualified specialists from other countries. Already today, many leading universities in Europe are trying to attract gifted foreign students, as well as to develop the process of internationalization.

The main engine for the development of a strategic approach to the internationalization of the European educational space over the past thirty years has been European research and educational scholarship programs, such as the Marie Curie program and Erasmus, implemented through social and economic globalization and increasing the role of knowledge in society[5].

However, there is no universal internationalization model yet. The existing interstate and regional differences in internationalization are constantly changing, along with changes in the approaches to internationalization used in different universities.

Studies on internationalization allow us to note the following trends:

- the presence of increased interest in the issue of internationalization at all levels, which in turn influences the emergence of innovative strategic approaches and formats of internationalization, contributes to the development of new national strategies and ambitions;

- there is an increase in the number of institutions of higher education that work with internationalization strategies associated with such risks as homogenization and restrictions that focus on quantitative research;

- practically in all institutions of higher education there is a problem of financing;

- the process of internationalization is increasingly dependent on commercialization and privatization;

- internationalization is effectively influenced by the process of globalization, which is aimed at increasing convergence and harmonization of actions;

- you can see a significant shift from cooperation to greater competition;

- Europe directs all its gains to the strengthening of regionalization, which becomes an example for other regions and countries;

- there is an increase in the number of participants and stakeholders in internationalization, which is accompanied by the appearance of a risk in terms of quantity and quality;

- the lack of reliable information for conducting a comparative analysis and making further decisions;

- the development of innovative areas, for example, the internationalization of curricula, transnational education, digital technologies in education[2].

At the same time, it was with the introduction of the Erasmus program that the development of such a strategic direction as internationalization began in Europe. With the help of this program, a common understanding of the process of internationalization and drivers of its development was form, which led to the successful transition of the countries of Europe to the Bologna system.

Thanks to students, faculty and staff, higher education institutions are forced to look for opportunities for international development, to bring internationalization into the educational space of universities and to involve all interested parties in it. Because of this approach, it becomes necessary for university administrators to introduce systemic institutional tools to support internationalization[6].

Various factors motivate the need for the development of internationalization, in particular, the possibility of expanding access to sources of innovative knowledge, the emergence of new options for developing partnerships and intercultural communication skills, as well as providing civil society with trained personnel who are able to work in the context of globalization in the direction of image growth institutions of higher education and the dissemination of ideas for peace and understanding.

Theoretically, researchers consider strategic and comprehensive approaches to the internationalization process, but in practice, in most cases, they are still quite far away. Even if we consider the experience of European countries in which internationalization is consider one of the most successful in the world, it should be note that the situation in different countries is ambiguous, as evidenced by data in South, especially in Central and Eastern Europe[4].

Speaking about the process of globalization of education and scientific research,it should be noted that it contributes to the strengthening of the international

competition of universities. Mostly the most advanced and innovative research centers are concentrated on the USA and in developed European countries. But lately one can observe qualitative changes in this area [3].

For example, according to the ARWU (Academic Ranking of World Universities), in 2005, only one Chinese university was in the first two hundred leading universities in the world, but by 2017 there are 12, and in 2019 there are already 24. This tells us that higher educational institutions in developed countries need to confirm their level and competitiveness in the global educational and research space.

Today, there are many international and national rankings of higher education institutions, in addition to the ARWU (Academic Ranking of World Universities). Among the best known are the Times Higher Education World University Rankings and the QS global university ranking. So The Times Higher Education World University Rankings is considered one of the largest information databases in the world that contain information on assessing the quality of activities of the best universities on the planet internationally. In 2019, the ranking included 800 universities from 70 countries. Universities are evaluate in accordance with their key missions, namely education research, knowledge transfer and international activities. As for the QS rating, it also stands among the largest in the world. In general, the criteria for ranking universities is quite similar to the Times rating, but there are some differences. First of all, the QS ranking ranks universities not only by countries, but also by parts of the world, and the ranking criteria also differ. They consist of the academic reputation of the university, the reputation among employers, the ratio of the number of students and teachers, the citation level in the individual faculty or university, the ratio of the number of foreign students and teachers with the number of local students and teachers.

Recently, the global scientific and educational community has been actively discussing the wide distribution of university rankings, when researchers from different countries of the world study their objectivity, advantages and disadvantages in comparison with other ways of comparing the activities of universities, as well as prospects for further development of ratings.

In fact, any international rating contributes to the formation of a model, thereby setting standards for modern universities, on which many universities in the world are equal. At the same time, not all researchers positively rate university rankings. So active criticism is direct at the rating methodology, since there is an insufficient level of validity of the criteria used, along with imperfect ways of processing university statistics. However, many leading universities try every year to occupy leading positions in different ratings, which in turn gives them the opportunity to occupy the best positions in the global educational and research market, thereby attracting new international partnerships and foreign students.

Among the main ways to attract students, graduate students or researchers of universities can be call the union of universities, aimed at promoting their educational services in the international educational markets. It is important to note here that the reform in the system of higher education is connect not only with the demographic

situation, since it is also caused by the need to increase the competitiveness of universities, not only in the field of educational services, but also in the field of research. Many European countries are choosing to unite around leading universities, offering together a wide range of educational programs and a high level of research projects.

A no less significant global factor is the development of technology. Thus, a survey was conduct in the field of education by the International Innovative Educational Summit (WISE), which showed that 50% of respondents assumed the availability of online access to the most important sources of knowledge by 2030. There is no doubt that the electronic format makes it possible to distribute and adapt educational materials more efficiently, thereby stimulating the growth of educational programs that take into account the possibilities of online education.

In this regard, today many developed countries are trying not only to develop universities to a world-class that are able to compete with world leading universities, but also to develop innovative teaching methods using high-quality new educational technologies and modern educational programs.

Conclusions of the research. Thus, already today we see significant changes in the development of higher education in Europe. First of all, this refers to the process of internationalization of education, which is manifested in the form of an increase in the number of students in foreign institutions of higher education, in the exchange of teachers and researchers. Also, the internationalization of education consists in the use of foreign programs, textbooks and telecommunication sources of information. At the same time, there is a tendency to use international accreditation procedures and various types of inter-university cooperation in the countries of the European Union.

The second aspect, which speaks of the positive development of the higher education system today, is the growing competition of universities in different European countries, including Romania, in the global market for educational services.

The third positive point is the development of the trend, as a result of which education is influenced by new imperatives of economic development, which are consequences of globalization. This circumstance has led to the emergence of the need to create an international system of licensing, certification and accreditation, which aims to ensure the quality of professional training, taking into account the growing migration of specialists between countries.

In addition, the further process of liberalization of world trade leads to the entry of the education sector into the sphere of international legal regulation in terms of the provision of transnational services. The basic principle of this regulation is to provide foreign providers of education conditions for access to the domestic market of any European country, similar to those submitted to national institutions and institutions. However, this principle today is only enshrined in national legislation and is in the perspective of formation and development.

Another important aspect of the development of higher education today is the changing role of the state in the field of education. For example, many countries choose the policy of delegation, transferring rights and powers to universities more than before. This circumstance enables the development of a more accented market

approach in education as a whole, contributes to the growth of competition and relatively reduces budget financing, thereby becoming a strong motive for universities to be active outside of their country only. In addition, the growing role of information technology makes it possible to strengthen this process. Today we see a certain detachment of institutions of higher education from the national state and their transition to transnational ones.

These factors indicate that in the future the phase of the formation of the European higher education area will move to a new stage of its development, thereby entering a qualitatively different level of educational services that meet the strict and urgent requirements of the Bologna process.

References

1. Buda, M. (2008). Teaching history and building democratic future: reflections from post-communist Romania. International Relations and European Studies, 4, pp. 69-80.
2. Burke, J. and Onwuegbuzie, A. (2004) Mixed methods research: A research paradigm whose time has come. Educational Researcher, 33(7), pp. 14-26.
3. Curaj, A., Peter, S., Vlasceanu, L. and Wilson, L. (2011). European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms. U.K.: Springer Dodrecht Heidelberg.
4. Damian, R. (2012). The Bologna process as a reform initiative in higher education in the balkan countries: the case of Romania. European Education, 43(3), pp. 56-69.
5. Hirsch, W. and Weber, L. (2017). Governance in higher education: the University in a state of Flux. U.K.: Springer Dodrecht Heidelberg.
6. Korsak, K. (2017) Characteristic trends in the development of foreign higher education (system processes). World higher education, 5 (2), pp. 18-45.
7. Vavrenyuk, S. (2018). Problems of the Bologna Process for the Higher School System. Investments: practice and experience: a scientific and practical journal, a series of Public Administration, 18, pp. 59-62.

УДК: 351.712
DOI: 10.5281/zenodo.3842042

Леся Миколаївна Васільєва, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри обліку, оподаткування та управління фінансово-економічною безпекою Дніпровського державного аграрно-економічного університету, ORCID iD 0000-0001-6728-8895

Надія Василівна Дацій, доктор наук з державного управління, професор,професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління Житомирського національного агроекологічного університету ORCID iD 0000-0003-0640-6426

Вікторія Петрівна Залізнюк, доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів, банківської та страхової справи Міжрегіональної академії управління персоналом ORCID iD 0000-0002-7014-0207

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE BANKING FIELD

Зазначено, що у сучасній Україні державно-приватне партнерство – це інструмент економічної політики, який заново відкривається. Як і в більшості країн, що використовують практику ДПП для стимулювання інвестицій в розвиток економіки, в Україні основним фінансовим посередником між державою та приватними бізнесом є банківський сектор. Однак участь вітчизняних комерційних банків в ДПП в якості інвесторів поки не отримало широкого розвитку через невирішені питання нормативно-правового характеру, низького рівня капіталізації більшості кредитних установ, дефіциту надійних позичальників тощо. Тому вирішення даного завдання вимагає розробки та впровадження механізмів узгодження інтересів держави і бізнесу, з метою залучення до реалізації зазначених проектів комерційних банків.

Визначено, що для інтенсивного впровадження концепції державно-приватного партнерства в банківську сферу слід прийняти ряд законодавчих актів, що регламентують спільну діяльність банків, приватних інвесторів та держави. Підкреслимо, що при цьому слід уникати в законотворчій практиці прийняття законодавчих актів, що стосуються окремих проектів (за аналогією з державними корпораціями), в той же час доцільно прийняття закону про державно-приватне партнерство в банківській сфері. Основні напрями вдосконалення законодавства про державно-приватне партнерство знаходяться в колі питань власності, оподаткування, регулювання конфліктів інтересів, розподіл ризиків тощо.

Виділено принципи, на основі яких має будуватися участь банків в ДПП при реалізації пріоритетних національних проектів, що враховують зарубіжний досвід: стратегічне цілепокладання; економічну рівноправність та відповідальність; оптимальне врахування інтересів сторін (принцип демократичності); концентрація наявних ресурсів, зібраних в рамках партнерства влади й банків, на пріоритетних напрямах реалізації проектів; легітимність дій (заходів, напрямів).

Ключові слова: *держава, банківський сектор, державно-приватне партнерство, державне регулювання, партнерські відносини.*

It is noted that in modern Ukraine public-private partnership is an instrument of economic policy which is being reopened. As in most countries that use PPP practices to stimulate investment in economic development, the banking sector is the main financial intermediary between the state and the private business in Ukraine. However, the participation of domestic commercial banks in PPPs as investors has not yet been widely developed due to unresolved regulatory issues, low capitalization of most credit institutions, shortage of reliable borrowers, etc. Therefore, the solution of this problem requires the development and implementation of mechanisms of reconciliation of interests of the state and business, in order to involve in the implementation of these projects of commercial banks.

It is determined that for intensive implementation of the concept of public-private partnership in the banking sector, a number of legislative acts regulating the joint activity of banks, private investors and the state should be adopted. It should be emphasized that in the law-making practice, the adoption of legislative acts relating to individual projects (by analogy with state-owned corporations), while at the same time it is expedient to adopt a law on public-private partnership in the banking sector. The main areas of improvement of the legislation on public-private partnership are in the area of property issues, taxation, regulation of conflicts of interest, risk sharing and more.

The principles on which the participation of banks in PPP in the implementation of priority national projects, taking into account foreign experience, are highlighted: strategic goal setting; economic equality and responsibility; optimal consideration of the interests of the parties (principle of democracy); Concentration of available resources, collected in the framework of partnership between authorities and banks, on priority areas of project implementation; legitimacy of actions (measures, directions).

Keywords: *state, the banking sector, public-private partnerships, state regulation, partnerships*

Вступ. Створення умов для розвитку конкурентоспроможності займає важливе місце у формуванні регулярних та постійних взаємозв'язків держави та банківського сектору в національній економіці. В першу чергу це реалізується через формування державними структурами законодавчо-нормативної бази для створення ефективно діючого державно-приватного партнерства, так як банк, може відповісти конкретною ініціативою на цей процес, оскільки в самому дусі корпоративного управління вже закладена, мета, виражена в забезпеченні

балансу інтересів, власників установи, її менеджменту, акціонерів та інших фінансово-зацікавлених сторін.

Відмітимо, що партнерство між державою та банківським сектором, випливає з взаємовигідності інтересів обох сторін цих відносин, коли кожен учасник партнерства націлює свою діяльність не тільки на збільшення своїх власних доходів, а й на зростання суспільного добробуту. Для держави партнерство створює умови для забезпечення сталого економічного зростання з урахуванням перспективних інтересів. Для банківського сектору партнерство з державою дозволяє домагатися сприятливих для себе умов ведення бізнесу, формує надійну сферу застосування капіталу, гарантує отримання прибутку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем розвитку партнерських відносин держави та банківського сектору присвячені роботи Гарбариніна В., Заскалкін А., Кобичева О., Семеног А., Тринчук С. та ін. Аналіз попередніх досліджень та публікацій з даної проблематики свідчить про те, що авторами, як правило, досліджувалися тільки окремі аспекти.

Постановка задачі. Метою статті є розгляд подальшого розвитку партнерських відносин держави та банківського сектору

Результат. Концепція державно-приватного партнерства є одним з ефективних механізмів ринкової економіки, орієнтованим на залучення коштів інвесторів в галузі інфраструктури та соціальні сфери, що потребують модернізації, при цьому один з головних результатів даного виду інтеграції організаційних, фінансових, матеріальних, трудових державних та підприємницьких ресурсів - зниження навантаження на бюджети всіх рівнів й підвищення якості обслуговування споживачів послуг.

В Україні державно-приватне партнерство – інструмент економічної політики, який заново відкривається. Як і в більшості країн, що використовують практику ДПП для стимулювання інвестицій в розвиток економіки, в Україні основним фінансовим посередником між державою і приватними бізнесом є банківський сектор [1]. Однак участь вітчизняними комерційними банками в ДПП в якості інвесторів поки не отримало широкого розвитку через невирішені питання нормативно-правового характеру, низького рівня капіталізації більшості кредитних установ, дефіциту надійних позичальників тощо.

Тому, на нашу думку, для інтенсивного впровадження концепції державно-приватного партнерства в банківську сферу слід прийняти ряд законодавчих актів, що регламентують спільну діяльність банків, приватних інвесторів та держави. Підкреслимо, що при цьому слід уникати в законотворчій практиці прийняття законодавчих актів, що стосуються окремих проектів (за аналогією з державними корпораціями), в той же час доцільно прийняття закону про державно-приватне партнерство в банківській сфері. Основні напрями вдосконалення законодавства про державно-приватне партнерство знаходяться в колі питань власності, оподаткування, регулювання конфліктів інтересів, розподіл ризиків тощо.

Ефективність функціонування механізму державно-приватного партнерства тісно пов'язана з макроекономічною ситуацією, інвестиційним кліматом в регіоні, в країні в цілому [3]. Загальновідомо, що активність інвесторів істотно зростає в умовах сприятливої кон'юнктури ринку, економічного підйому, наявності розвиненої та стабільної законодавчої бази, зростання добробуту населення. Тому для вдосконалення механізму державно-приватного партнерства в банківській сфері важливо забезпечити формування та підтримання сприятливого інвестиційного клімату на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Відзначимо, що ключовими критеріями привабливості економіки країни і регіону для інвесторів є рентабельність інвестиційних проектів та рівень ризиків. Для інвестиційних проектів, що реалізуються у банківській сфері на основі концепції державно-приватного партнерства, також значущі такі фактори як загальна політична стабільність; макроекономічна політика і перспективи економічного зростання; розвиток правового регулювання, що регламентує діяльність інвесторів; ємність ринку послуг; доступ до ресурсів; витрати діяльності та якість робочої сили.

Розглядаючи таку складову інвестиційного клімату як доступ до ресурсів, слід відзначити, що наявність адміністративних бар'єрів і корупція чиновників має суттєвий стримуючий вплив на розвиток процесів державно-приватного партнерства в економіці України в цілому, і в банківській сфері зокрема. Ми погоджуємося з розумінням адміністративних бар'єрів як «встановлених рішеннями державних органів правил ведення певної діяльності на ринку, дотримання яких є обов'язковою умовою ведення цієї діяльності і при цьому вводять платежі за проходження бюрократичних процедур, причому, як правило, не надходять до бюджету» [2]. При цьому виникнення адміністративних бар'єрів в рамках окремого регіону або міністерства може істотно знизити активність інвесторів, так як створює додаткові організаційні та фінансові витрати, що виникають при проведенні тендерів, укладання контрактів, отримання прав на оренду, доступі до кредитних ресурсів, проходження погоджень проектів.

Для зниження негативних наслідків адміністративних бар'єрів і корупційної складової пропонується чітко визначити порядок проведення тендерів на укладання контрактів з державно-приватного партнерства в банківській сфері, визначити функції, права та обов'язки кожного органу управління для уникнення дублювання. Слід також переглянути цілий ряд відомчих нормативних актів, що встановлюють права і сфери діяльності окремих контролюючих органів. В цілому, необхідно суворо регламентувати контрольну діяльність, з метою мінімізації можливого використання контрольних і наглядових механізмів у корупційних цілях, в рамках механізму управління розвитку державно-приватного партнерства доцільно створити процедури оскарження бізнесовими структурами результатів перевірок.

Поняття «державно-приватне партнерство» передбачає паритетну участь в проекті сторін, що представляють інтереси держави і приватного бізнесу, проте, в українських умовах на протязі десятиліть сформувався стереотип недовіри

громадян, в тому числі підприємців, до органів державної влади [4]. Підкреслимо, що світовий досвід свідчить про те, що державно-приватне партнерство найбільш інтенсивно і планомірно розвивається в країнах з консервативною законодавчою системою та потужною антикорупційною складовою. І навпаки, ринок проектів державно-приватного партнерства вузький в країнах, що розвиваються, де законодавство змінюється досить часто, при цьому велика частка волюнтаристських тактичних змін нормативно-правової бази, спрямованих на вирішення короткотермінових політичних завдань.

Як показує досвід зарубіжних країн механізм державно-банківського партнерства використовується під час: «реалізації інфраструктурних проєктів (будівництво автомобільних доріг, шкіл і лікарень (Велика Британія, Іспанія, Фінляндія, Канада); будівництва швидкісних автомобільних і залізничних доріг, метрополітену та аеропортів, стадіонів (Франція, Австрія, Португалія, Туреччина та Греція); будівництва поромних переправ (Румунія, Болгарія, Греція); побудови нових та реконструкції зношених міських транспортних систем і об'єктів житлово-комунального господарства (Австралія, Нідерланди та Ірландія); гуманітарних проєктів (підвищення якості освіти і охорони здоров'я (США та Канада); проведення наукових досліджень (Німеччина); проєктів щодо захисту навколишнього середовища (Канада); проєктів у галузі сільського господарства (будівництво, експлуатація та управління іригаційними проєктами (Бразилія, Індія, Перу, Марокко та Йорданія); будівництва, обслуговування та управління ринками для збуту місцевої сільськогосподарської продукції (Філіппіни, Йорданія); будівництва та експлуатації зернових терміналів у морських портах (Філіппіни); переробки відходів сільського господарства (Молдова, Словенія, Уганда, о. Маврикій, Бразилія)» [5].

Необхідна умова створення ринку проектів державно-приватного партнерства в банківській сфері - це інформування представників банківського сектору та приватного бізнесу про переваги і можливі форми взаємовигідних контрактів. Відсутність розуміння державними чиновниками, представниками бізнесу та громадськості перспектив розвитку державно-приватного партнерства, комерційних і некомерційних переваг даної концепції може стати істотним чинником, який гальмує її практичну реалізацію. Підкреслимо, що при реалізації проектів державно-приватного партнерства в рівній мірі повинні бути враховані інтереси держави, банківського та приватного секторів, тобто банківський та приватний сектори готові до співпраці, визнають необхідність поділу ризиків і відповідальність за реалізацію проектів.

Виділимо принципи, на основі яких має будуватися участь банків в ДПП при реалізації пріоритетних національних проектів, що враховують зарубіжний досвід:

- стратегічне цілепокладання;
- економічну рівноправність та відповідальність;
- оптимальне врахування інтересів сторін (принцип демократичності);
- концентрація наявних ресурсів, зібраних в рамках партнерства влади й банків, на пріоритетних напрямах реалізації проектів;
- легітимність дій (заходів, напрямів).

Відмітимо, що для підвищення ефективності залучення банків до реалізації проектів ДПП необхідно, більш широко використовувати банківський досвід, потенціал банківських продуктів (послуг) при визначенні джерел фінансування та формуванні механізмів їх реалізації в рамках кожної з соціально-економічних програм, спільно з державними органами управління розробляти нові способи поєднання принципів бюджетного і банківського фінансування, підвищувати стабільність ресурсної бази банків. Саме участь фінансових інститутів розвитку дозволило зробити важливі для держави проекти прийнятними для комерційних банків з точки зору співвідношення дохідності та ризику.

Інструментом держави, що стимулює інноваційні процеси та розвиток інфраструктури з використанням механізмів державно-приватного партнерства, є інститути розвитку, основне завдання яких полягає у відборі та фінансовій підтримці проектів, які є пріоритетними для розвитку економіки, проте не отримують необхідних ресурсів з боку приватного сектора, в тому числі через високу ризикованість, тривалі терміни окупності, складності необхідних інструментів підтримки тощо. Підтримка таких проектів з боку державних фінансових інститутів розвитку може забезпечуватися як шляхом прямого надання кредитів та позик з боку самих державних фінансових інститутів розвитку, в тому числі спільно з приватними фінансовими інститутами, так і шляхом зниження ризиків (надання гарантій, страхування кредитів тощо), що роблять важливі для держави проекти прийнятними для приватних фінансових інститутів Отже, державні фінансові інститути розвитку виступають не як джерело державних ресурсів для завідомо збиткових проектів, а в ролі каталізатора процесів фінансування пріоритетних секторів, підприємств і сфер економіки із залученням ресурсів приватного бізнесу.

Висновки. Отже, виконання суспільно значущих проектів неможливо без чітких зобов'язань держави і бізнесу, тому застосування механізмів державно-приватного партнерства стає невід'ємною частиною їх реалізації, що забезпечують залучення інвестиційних, управлінських, технологічних, кадрових ресурсів. Розробка проектів ДПП вимагає впровадження у вітчизняну практику управління механізмів узгодження інтересів держави і бізнесу, перш за все механізмів залучення до реалізації проектів комерційних банків з їх специфічною орієнтацією на повернення вкладених коштів та прибутковість. ДПП - це не просто тип фінансування або залучення інвестицій, а якісно інший інститут надання послуг економічним суб'єктам в порівнянні з традиційно використовуваними інструментами, це сукупність форм взаємодії держави та бізнесу для вирішення суспільно значущих завдань на взаємовигідних умовах.

Таким чином, державно-приватне партнерство можна характеризувати як стратегічно важливий альянс держави та банківського сектору, мета якого - ефективна реалізація суспільно значущих проектів й програм в широкому спектрі - від економіки, науки та освіти до охорони здоров'я і культури, здатних надати розвитку України інноваційних якостей.

Список використаних джерел

1. Гарбариніна В. Сутність і принципи впровадження державно-приватного партнерства в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 2. С.43-49.

2. Заскалкін А. Державно-приватне партнерство: сутність, форма та зміст. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*: зб. наук. пр. Х.:Вид-во НУЦЗУ, 2015. Вип. 2 (3). С. 12-20.

3. Кобичева О. Проблеми та перспективи розвитку банківського проектного фінансування в Україні. *Розвиток фінансових методів державного управління національною економікою*. Донецьк: ДонДУУ, 2009. Т. Х. С. 26-31.

4. Семеног А. Ю. Взаємодія банківського і реального секторів економіки України: основні тенденції. *Финансы, учет, банки*. 2010. Вип. 16. С. 181-188. URL: http://www. nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Fub/2010 _16/20.pdf

5. Тринчук С. Зарубіжний досвід партнерських відносин держави і бізнесу. *Менеджер*. 2017. № 3 (53). С. 86–96.

References

1. Harbarinina, V. (2014), "The essence and principlesof public-private partnership implementation in Ukraine", Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia, № 2, pp. 43-49.

2. Zaskalkin, A. (2015), "Directions for improving the organizational component of publicprivate partnership in Ukraine", Mizhnarodnyj naukovyj zhurnal, vol. № 7, pp. 7-12.

3. Kobicheva, O. (2009), "Problems and prospects of development of bank project financing in Ukraine", Rozvytok finansovykh metodiv derzhavnoho upravlinnia natsional'noiu ekonomikoiu, vol. 10, pp. 26-31.

4. Semenog, A. Yu. (2010), "Interaction of banking and real sectors of economy of Ukraine: main tendencies", Fynansy, uchet, banky, vol. 16, URL : URL: http://www. nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Fub/2010 _16/20.pdf.

5. Trinchuk, S. (2017), "Foreign experience of state-business partnerships", Menedzher, vol. 13, pp. 86-96.

УДК: 351
DOI: 10.5281/zenodo.3842044

Грабар Н.С., кандидат наук з державного управління, науковий співробітник наукового відділу проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Hrabar N.S., PhD in Public Administration, Researcher of State Security Research Department of Educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ЯК ОДНА ІЗ СКЛАДОВИХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

INFORMATION SECURITY AS ONE OF THE COMPONENTS OF NATIONAL SECURITYOF UKRAINE

У статті розкривається поняття інформаційної безпеки, дається короткий аналіз основних загроз в інформаційній сфері, розкрито основні джерела загроз в інформаційній сфері, розкрито поняття глобального інформаційного простору.

Ключові слова: *національна безпека, інформаційна безпека, загроза інформаційній безпеці, джерело загрози інформаційній безпеці, глобальна інформаційна безпека.*

The article reveals the concept of information security, gives a brief analysis of the main threats in the information sphere, reveals the main sources of threats in the information sphere, discloses the concept of global information space.

Keywords: *national security, information security, threat to information security, source of threat to information security, global information security.*

Постановка проблеми. На даному етапі світової історії все більше зростає роль інформаційної сфери життя суспільства, під якою розуміється сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів інформаційних правовідносин та системи регулювання виникаючих при цьому суспільних відносин. У свою чергу, інформаційна сфера надає дуже істотний вплив на стан політичної, економічної, оборонної та інших складових безпеки України. З цього слід зробити висновок, що національна безпека істотно залежить від забезпечення інформаційної безпеки, і в ході подальшого прогресу в сфері інформаційних технологій ця взаємозалежність буде все більш і більш зростати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведений доктринальний аналіз проблем інформаційної безпеки засвідчив, що, незважаючи на величезний інтерес до даної проблематики, її вивчення має переважно техніко-прикладний характер і орієнтоване на рішення конкретних науково-технічних завдань.

Дослідженню теоретико-практичних аспектів інформаційної безпеки, зверненого до ролі інформаційних процесів, присвячені роботи вітчизняних вчених О. Бодрука, А. Качинського, В. Крисаченка, С. Пирожкова, Т. Стародуб, О. Шевченка, водночас інформаційна безпека як одна із складових національної безпеки вченими не розглядалась, що й зумовило науковий інтерес авторки.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей інформаційної безпеки як однією із складових національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. У сучасній літературі під інформаційною безпекою розуміють її захищеність від випадкового або навмисного втручання в процес її функціонування, від спроб розкрадання, модифікації, а також руйнування її компонентів. У науковій доктрині інформаційної безпеки України дається розгорнуте визначення інформаційної безпеки. Під нею слід розуміти стан захищеності національних інтересів в інформаційному середовищі, яке визначає сукупність збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави.

На думку вченого М. В. Арсентьєва, інформаційна безпека ~ це зняття інформаційної невизначеності виникають реальних або потенційних загроз за рахунок контролю над світовим інформаційним простором і наявність можливостей і засобів для відображення цих загроз [2, с.55].

Основними об'єктами правовідносин, що складаються в сфері забезпечення інформаційної безпеки, є права і свободи особистості в інформаційній сфері, такі як право на доступ до інформації, право на освіту, право на доступ до культурних цінностей, а також право інтелектуальної власності; моральні та культурні цінності суспільства, конституційний лад, демократія і територіальна цілісність держави.

Однією з проблем інформаційної безпеки є кіберзлочини на внутрішньому ринку. Значної шкоди завдають комп'ютерні злочини, спрямовані на мережі банків і кредитних організацій. Основною метою зловмисників є не самі банки, а їх клієнти, і злочинець може використовувати їх некомпетентність, придбали дані в корисливих цілях. Загрози також можуть виходити і від персоналу організації або фірми. Наприклад, в деяких організаціях у співробітників є доступ до Інтернету для виконання своїх посадових обов'язків, але працівник використовує глобальну мережу в особистих цілях і запускає на робочому комп'ютері файли, які згодом ведуть до збитків. Серед основних цілей захисту України від інформаційно-

психологічних загроз можна назвати захист від руйнівних інформаційних впливів суспільства і соціальних груп громадян, відстоювання національних інтересів і цілей України в інформаційному просторі, а також протидія спробам маніпулювання за рахунок інформації з боку ворожих Україні політичних сил.

Найбільш важливими інтересами особистості в інформаційній сфері є: реалізація в повному обсязі права на доступ до інформації та вільне використання інформації при здійсненні діяльності, не забороненої законом, використання інформації з метою інтелектуального і культурного розвитку, захист персональних даних, захист особистої і сімейної таємниці. Інтереси суспільства в інформаційній сфері тісно взаємопов'язані з інтересами особистості, головним інтересом суспільства в даній сфері є підтримка суспільної злагоди і добросусідських відносин між членами суспільства, недопущення будь-яких форм дискримінації. Державні інтереси в інформаційній сфері представлені у вигляді наступних положень:

- розвиток інформаційної інфраструктури з метою зміцнення суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України;
- розвиток міжнародного співробітництва в інформаційній сфері.

Безпека досягається, перш за все, шляхом конфіденційності оброблюваної інформації, а також цілісності та доступності компонентів і ресурсів системи. Потрібно, перш за все, враховувати ефективність системи управління інформаційними ресурсами і їх захист, яка буде визначати загальний рівень державної безпеки. Пильну увагу слід приділити тому, що одним з найважливіших аспектів є визначення та класифікація можливих загроз безпеки.

Загроза безпеки трактується як сукупність умов і факторів, які створюють небезпеку життєво-важливим інтересам особистості, суспільства і держави.

У науковій літературі загрози поділяються на зовнішні і внутрішні. Зовнішні джерела загрози це, перш за все, діяльність іноземних розвідувальних та інформаційних структур, терористичних організацій, а також гостра конкуренція за володіння інформаційними технологіями і ресурсами, а також технологічний прорив провідних держав світу і нарощування їх основних можливостей. Внутрішні загрози це критичний стан вітчизняних галузей промисловості, несприятлива кримінальна обстановка, яка сприяє зрощенню державних і кримінальних структур в інформаційній сфері, низький ступінь захищеності законних інтересів громадян, недостатня правозастосовна практика і відставання України від провідних країн за рівнем інформатизації в важливих сферах державної діяльності. При чому, особливу увагу слід приділити таким видам загроз як: витіснення українських інформаційних агентств, засобів масової інформації з внутрішнього інформаційного ринку і залежність економічної та політичної сфери суспільного життя України від

закордонних інформаційних структур; маніпулювання інформацією (сюди включається дезінформація, приховування або перекручення інформації) [1, с.240].

Найбільш схильною до інформаційної загрози є сфера внутрішньої політики держави, а саме такі об'єкти:

- конституційні права і свободи людини і громадянина;
- конституційний лад України;
- територіальна цілісність;
- національне порозуміння;
- стабільність державної влади;
- загальнодоступна інформація органів державної влади;
- засоби масової інформації.

Основні напрямки зовнішньої політики (також як і внутрішньої) визначаються Президентом України. У даній сфері найбільш важливо захистити від інформаційних загроз наступні об'єкти:

- інформаційні ресурси органів державної влади, що реалізують зовнішню політику держави;
- інформаційні ресурси органів зовнішніх відносин України за кордоном (дипломатичних представництв і консульських установ);
- українські засоби масової інформації за кордоном.

На нашу думку, для досягнення відповідного рівня інформаційної безпеки необхідно сформувати єдиний державний механізм забезпечення інформаційної безпеки України, де будуть вирішуватися такі основні завдання:

1) забезпечення інформаційної безпеки, всіх основних складових елементів системи управління державної безпеки;

2) розвиток і розробка ефективної системи отримання необхідної інформації для відпрацювання основних стратегічних, тактичних і оперативних рішень в сфері управління інформаційною безпекою;

3) формування інформаційно-аналітичного потенціалу країни;

4) розвиток системи моніторингу стану інформаційної безпеки в зв'язку з виявленням загроз, що виникають як зсередини, так і ззовні системи управління національною безпекою;

5) запобігання будь-якої протиправної діяльності з боку суб'єктів інформаційної системи забезпечення національної безпеки.

У Законі України «Про національну безпеку України» розглядаються наступні основні принципи, що визначають порядок державного регулювання у відповідній сфері, зокрема: верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили; дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у

міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки; розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони тощо [3, с. 320-322].

Повна і якісна реалізація конституційних прав і свобод людини і громадянина може бути в повній мірі здійснено тільки при наявності у них вільного і безперешкодного доступу до інформації, різних знань і культурних цінностей. Духовний розвиток особистості, а також масова свідомість в цілому найбільше потребують захисту від інформаційних загроз, так як інформаційні маніпуляції в даних сферах отримали значного розповсюдження.

Також, хотілося б доповнити до сказаноговище, що умовно забезпечення інформаційної безпеки можна поділити на:

- забезпечення інформаційної безпеки особистості, під яким слід розуміти забезпечення такого стану і умов життєдіяльності особистості, при яких реалізуються в повному обсязі всі її інформаційні права і свободи;
- забезпечення інформаційної безпеки суспільства, під яким розуміється стан захищеності інформаційних інтересів суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз;
- забезпечення інформаційної безпеки держави, під яким розуміється стан захищеності основ конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності з точки зору засобів захисту інформації;
- забезпечення глобальної інформаційної безпеки, під якою слід розуміти стан захищеності глобального інформаційного простору від різних інформаційних загроз.[4, с. 43].

Висновки. Таким чином, найважливішим завданням забезпечення інформаційної безпеки є забезпечення збалансованості інтересів особистості, суспільства і держави і їх ефективне співробітництво в рамках глобального інформаційного простору. Цей баланс повинен бути узгоджений з державною політикою в галузі безпеки в цілому. В умовах глобалізації стає за необхідне аналізувати зміни у зовнішній і внутрішній політиці інших держав, а також їх законодавства і правозастосовчої практики. Все сказане вище є найважливішою умовою ефективного функціонування системи інформаційної безпеки та захисту інформації.

Список використаних джерел

1. Дзлиев М. И., Романович А. Л., Урсул А. Д. Проблемы безопасности: теоретико-методологические аспекты. М., 2001. – 348 с.

2. Иншаков О. В., Лебедева Н. Н. Хозяйственный и институциональный механизмы: соотношение и взаимодействие в условиях социально-рыночной

трансформации российской экономики // Вестник С.-Петерб. гос. унта. Сер. 5. 1998. Вып. 4 (№ 16). – С. 54-58

3. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України: дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. – Одеса, 2004. – 427 с.

4. Присяжнюк М. М. Інформаційна безпека України в сучасних умовах / М. М. Присяжнюк, Я. І. Бєлошевич // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Військово-спеціальні науки. – 2013. – Вип. 30. – С. 42-46.

References

1. Dzlyev M.I., Romanovych A.L., Ursul A.D. Security Issues: Theoretical and Methodological Aspects [Problemы bezopasnosty`: teorety`ko-metodology`chesky`e aspektы], M. 2001. p. 348.

2. Ynshakov O.V., Lebedeva N.N. Economic and institutional mechanisms: correlation and interaction in the conditions of social and market transformation of the Russian economy [Xozyajstvennыj y` y`nsty`tucy`onal`nыj mexany`zmы: sootnosheny`e y` vzay`modejstvy`e v uslovy`yax socy`al`no-гыnochnoj transformacy`y` rossy`jskoj эkonomy`ky`]S.-Petersburg newspaper. state. Unta. Avg. 5. 1998. Issue. 4 (No. 16). - p. 54-58.

3. KormychB.A. Organizational and legal bases of information security policy of Ukraine [Organizacijno-pravovi osnovy` polity`ky` informacijnoyi bezpeky` Ukrayiny`] diss. ... Dr. Jurd. Sciences: Special. 12.00.07. - Odessa, 2004. - p. 427.

4. Prysiazhniuk M.M., BieloshevychYa. I. Information security of Ukraine in modern conditions [Informacijna bezpeka Ukrayiny` v suchasny`x umovax] Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Military Special Sciences. - 2013. - Vip. 30. p. 42-46.

УДК: 354: 378.11
DOI: 10.5281/zenodo.3842046

Грень Л.М., к.пед.н., доц., провідний науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

Hren L.M., candidate of pedagogic sciences, leading scientific worker at Science Department on problems of state security at Training-scientific-production Centre at National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv.

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДУАЛЬНОЇ СИСТЕМИ НАВЧАННЯ В ЗАКЛАДАХ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

PECULIARITIES OF INTRODUCING THE DUAL TRAINING SYSTEM IN VOCATION-AND-TECHNICAL EDUCATION ESTABLISHMENTS OF UKRAINE: NORMATIVE AND LEGAL SUPPORT

У статті розглянуто особливості впровадження дуальної форми здобуття освіти у професійно-технічних навчальних закладах; *визначено нормативно-правове забезпечення щодо здійснення підготовки фахівців в закладах професійно-технічної освіти за дуальною формою навчання; на прикладі Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти доведена необхідність розвитку і доповнення законодавчої базив напрямку прийняття нормативно-правових актів, які б розкривали її декларативні положення. Результати проведеного дослідження в закладах професійно-технічної освіти Волинської, Луганської (підконтрольна територія Україні), Полтавської та Харківської областей засвідчили, що навчання за дуальною формою здобуття освітиє необхідним фактором ефективної професійної підготовки фахівціів.*

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, експериментальні проекти, дуальна форма здобуття освіти,професійно-технічна освіта.*

The peculiarities in the introduction of the dual form of obtaining educational vocation-and-technica leducation establishments a reviewed; the normative-legal support regarding specialists' training at vocation-and-technicaltraining establishments in dual form of training is determined; on the example of the Concept of specialists' training by dual form of obtaining education, the need in development and supplementing of the legal base with adoption of normative-legal acts that would

specify its declarative provisions is proven. The results of the research conducted at vocation-and-technical training establishments in the Volyn', Lugansk (on the territory controlled by Ukraine), Poltava, and Kharkiv oblasts (areas) attest to the effect that the training by dual form of education obtaining is a necessary factor of specialists' efficient professional training.

Key words: *normative-legal support, experimental projects, the dual form of obtaining education, vocation-and-technical training.*

General problem setting. The introduction on September 1, 2020 of the pilot project at vocation-and-technical training establishments of the cities of Vinnitsa, Odessa, and Sumy supposes "financing of the regional order on qualified workers' training at the expenses of the areas' budgets". Its fulfillment will enhance the introduction of a model, "where all the establishments will be administered and financed by the oblast (area)". The results of the experimental projects' implementation are the object of study and discussions at international science conferences.

Recent researches and publications analysis. Scientific works by national scientists S. Dombrovskaya [1], S. Maistro [5], V. Moroz [6], V. Shvedun [10] and other researchers are devoted to improvement of state administrating mechanisms in the sphere of science and education within the context of the need in innovative development of Ukraine. The introduction of elements of the dual form of training at higher education establishments were studied in researches by V. Kyurchev, O. Lomeiko [4]; O. Korkunoya, I. Korkunoya, O. Tsilnyk [3], and by the author of this article in the previous publication [11].

Nevertheless, theissueofthe introductionofthedualformoftrainingatvocation-andtechnicaltraining (VTT) establishments of Ukraine and its normative-legal support remains insufficiently studied.

Goalsetting. Thegoalofthearticleis to determine peculiarities of the introduction of the dual system of training at vocation-and-technical training establishments with taking into account the development of normative-legal base in this area.

Exposition of main material of the research. The introduction of the dual form of education obtaining at vocation-and-technical training establishments (VTTE) of Ukraine is determined by present-day objective economic and social requirements. The law makers determine that "the dual form of training at higher and vocational pre-higher education provides for obtaining education by means of combining of training individuals at education establishments with the apprenticeship at work places at enterprises, offices, and organizations for obtaining certain qualification on the basis of an agreement" [7].

Theperformingofspecialists' trainingattheVTTestablishmentsbythedual form of training needed normative-legal support. The analysis of the legislation base enabled

the authors to state the need in its development and supplementing in the direction of approving normative-legal acts that would specify its declarative provision. This also pertains to "the Concept of specialists' training by the dual form of obtaining education". The government approved by its Decree of 03.04.2019 No 214-p the "Plan of measures on implementation of the Concept of specialists' training by the dual form of obtaining education" [8], which includes the formation of normative-legal support of obtaining education by dual form along with organizational and methodologic support of specialists' training by the dual form of obtaining education.

During 2017 – 2019 weconductedaresearch, inwhich 704 studentsofvocation-and-technicaltrainingestablishmentsoftheVolyn',Lugansk (on theterritorycontrolledbyUkraine), Poltava, andKharkivoblasts (areas) tookpart. Therespondentswereofferedtoassessthesignificanceofcertainfactorsofthedualformtrain inginfluencingtheir further professional activities. The results of the poll concerning the training based on the dual form of obtaining education demonstrate that the respondents assess the mentioned form of training as a necessary factor of their efficient vocational training.

Conclusions and further research perspectives. The benefits from the introduction of the dual form of training at the VTT establishments are: "a raise in the quality of specialists' training in accordance with the real requirements of the labor market and replenishment of the national economy with qualified specialists; strengthening of the employees and professional associations' role in the qualified personnel training system (from the forming of the training programs' content to the evaluation of the training's results); modernizing of the education's contents in order to bring them in correspondence with the present-day content of professional activity" [11, p. 69]; substantiation of long-term projects' economic efficiency, the correct understanding by all the administrative elements of their common goals and the ways to fulfil them.

The VTT establishment in the introduction of the dual form of training are based on the current legislation that is adopted at the state level. And judging by the plans of measures to fulfil the Concept of specialists' training by the dual form of obtaining education approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine's Decree of April 3, 2019 No 214-p, the normative-legal base, by which the VTT establishments are guided and will be guided in future, needs further development and improvement.

Постановка проблеми в загальному вигляді. З 1 вересня 2020 року Міністерство освіти і науки України планує впровадження пілотного проекту у закладах професійної освіти міст Вінниця, Одеса та Суми, який передбачає «фінансування регіонального замовлення на підготовку кваліфікованих робітників за рахунок обласних бюджетів». За словами Міністра освіти і науки України, реалізація пілотного проекту сприятиме запровадженню моделі, «де всі заклади будуть знаходитися в управлінні та на фінансуванні області, а та

вже формуватиме замовлення відповідно до потреб регіонального ринку праці» [12].

Результати впровадження експериментальних проектів є предметом розгляду і обговорення на міжнародних наукових конференціях (VIII Міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток соціально-економічних систем у трансформаційних умовах», 19-20.02.2019, м. Бердянськ, Бердянський університет менеджменту і бізнесу; Міжнародній конференції «Європейський вибір України в контексті світових політичних процесів», 14.03.2019, м. Київ, Київський міжнародний університет; II Міжнародній науково-практичній конференції «Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях», 6-8.05.2019, Маріуполь, Донецький державний університет управління; Міжнародній конференції з питань реформ в Україні, Торонто, липень, 2019; Всеукраїнській науково-практичній конференції за міжнародною участю «Формальна й неформальна освіта крізь призму STEM-технологій», 24.10.2019, м. Херсон, Інститут модернізації змісту освіти та інших).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові роботи вітчизняних вчених С. Домбровської [1], С. Майстро [2], В. Мороза [3], В. Шведун [4] та інших дослідників присвячені вдосконаленню механізмів державного управління у сфері освіти і науки в контексті необхідності інноваційного розвитку України.

Впровадженню елементів дуальної форми навчання у закладах вищої освіти присвячено дослідження В. Кюрчева, О. Ломейко (наведено результати впровадження дуального навчання студентів Таврійського державного агротехнологічного університету з метою підвищення рівня підготовки фахівців) [5]; О. Коркуної, І. Коркуної, О. Цільник (охарактеризовано роль дуальної системи освіти в підвищенні якості кадрового потенціалу, досліджено особливості розвитку дуальної системи навчання в деяких країнах світу, визначено зв’язок теорії та практики у підготовці висококваліфікованого фахівця; окреслено шляхи впровадження дуальної освіти у навчальних закладах України та визначено заходи, які необхідно провести на законодавчому рівні; розглянуто фактори впливу дуальної освіти на міграційні процеси в Україні, обґрунтовано необхідність запровадження нових підходів в організації підготовки фахівців на основі соціального партнерства підприємств і навчальних закладів, запропоновано схему дуального навчання в Україні) [6]; напрями впровадження дуальної форми навчання у Національному технічному університеті «Харківський політехнічний інститут» було розглянуто автором у попередній публікації [7]. Проте недостатньо дослідженим залишається питання впровадження дуальної форми навчання в закладах професійно-технічної освіти (ПТО) України, її нормативно-правового забезпечення.

Постановка мети. Метою статті є визначення особливостей впровадження дуальної системи навчання в закладахпрофесійно-технічної освіти з урахуванням розвитку нормативно-правової бази в цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. В ході реалізації експериментальних проектів результати їх впровадження стають предметом розгляду і обговорення на європейських наукових конференціях і за межами континенту. У цьому контексті доцільною є дуальна форма навчання, засновником якої вважається Німеччина, у подальшому підготовку фахівців за дуальною системою навчання ввели в дію Канада, Австрія, Швейцарія та інші країни.

Слід зауважити, що індекс глобальної конкурентоспроможності України знаходиться на 11 місці, а якість підготовки персоналу в компаніях і організаціях − на 94-му, переважно це стосується прикладних спеціальностей, пов'язаних із виробництвом, тому впровадження дуальної форми здобуття освіти у професійно-технічних навчальних закладах (ПТНЗ) України зумовлена об’єктивними економічними і соціальними вимогами часу. У поясненні до Положення про дуальну форму здобуття вищої та фахової передвищої освіти законодавець визначає, що «дуальна форма здобуття освіти у закладах вищої та фахової передвищої освіти передбачає здобуття освіти шляхом поєднання навчання осіб у закладах освіти з навчанням на робочих місцях на підприємствах, в установах та організаціях для набуття певної кваліфікації на основі договору» [7].

Впровадження дуальної форми навчання передбачає врахування ринкових потреб: на які спеціальності буде на ринку спостерігатися попит на кваліфікованих робітниківпротягом найближчих 3−4 років, відповідно до цього, підприємствами будуть надаватися кваліфікаційні місця.

Здійснення підготовки фахівців в закладах ПТО за дуальною формою навчання потребувало нормативно-правового забезпечення, яким стали: Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 рр., Закон України «Про освіту», Закон України «Про професійно-технічну освіту», Закон України «Про інноваційну діяльність», Закон України «Про професійний розвиток працівників», Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність», Закон України «Про організації роботодавців, їх об’єднання, права і гарантії їх діяльності», Наказ Міністерства освіти і науки України від 16.03.2015 № 298 «Про впровадження елементів дуальної системи навчання у професійну підготовку кваліфікованих робітників»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 № 660-р «Про схвалення Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти»;Середньостроковий план пріоритетних дій уряду на період 2017- 2020 р.р., розділ ІІІ «Розвиток людського капіталу», підрозділ 8: «Модернізація професійно-технічної освіти».

Так, затверджену Концепцію підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти, практика якої вже знаходить своє місце в Україні [8], законодавець пропонує реалізувати в три етапи:

І етап − розробка нормативно-правової бази для впровадження дуального освіти в повному обсязі. Початок впровадження даного етапу співпав з 2018 роком.

ІІ етап − розробка типових моделей дуальної форми отримання освіти в закладах вищої освіти, а також закладах професійно-технічної освіти. Пілотування моделей. Оцінка ефективності. Дані заходи планувалися протягом 2019−2020 років. На визначеному етапі відбувається впровадження пілотних проектів, в основі яких – німецька модель здобуття професійної освіти.

Проект за програмою підготовки фахівців за трьома спеціальностями (маляр, кухар і токар) було запущено три роки тому на базі трьох закладів ПТО. У 2017 році випустили три експериментальні групи. Цей випуск показав позитивні результати − 97% випускників були працевлаштовані. У наступному навчальному році проект поширили ще на 49 навчальних закладів і 54 виробничі професії. У 2019 році до проекту приєдналися вже 300 роботодавців.

ІІІ етап − створення кластерів дуальної освіти на базі навчальних закладів та зацікавлених суб'єктів господарювання. Дані заходи плануються до впровадження в період 2020−2023 років.

Аналіз законодавчої бази дозволив нам стверджувати про необхідність її розвитку і доповнення в напрямку прийняття нормативно-правових актів, які б розкривали її декларативні положення. Це стосується і зазначеного вище нормативно-правового документа.

Уряд своїм розпорядженням від 03.04.2019 року № 214-рзатвердив «План заходів з реалізації Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти» [8], які включають формування нормативно-правового забезпечення здобуття освіти за дуальною формою та організаційне і методичне забезпечення підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти. Відповідальними на центральному рівні за розроблення Положень «Про дуальну форму здобуття професійної (професійно-технічної) освіти», «Про дуальну форму здобуття фахової передвищої та вищої освіти», типових договорів про дуальну форму здобуття професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої освіти, вищої освіти, внесення змін до нормативно-правових актів у сфері освіти і праці для врахування особливостей впровадження дуальної форми здобуття освіти на центральному рівні виступають Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики, Міністерство економічного розвитку, Спільний представницький орган сторони роботодавців на національному рівні (за згодою). На ці органи покладено й відповідальність за організаційне і методичне забезпечення

підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти. Це стосується підготовки та затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення освітніх програм та організації освітнього процесу за дуальною формою здобуття освіти; забезпечення впровадження позитивних досягнень дослідно-експериментальної роботи; моніторингових досліджень результатів впровадження дуальної форми здобуття професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої освіти, вищої освіти із залученням роботодавців, які є стороною договорів про здобуття освіти за дуальною формою та ін. [8].

Так, прийнята програма організації підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти, наприклад, у Житомирській області у 2019-2022 рр., є «документом, який визначає засади регіональної політики щодо підвищення якості професійної підготовки фахівців на основі дуальної форми здобуття освіти та передбачає мобілізацію зусиль і дій облдержадміністрації, обласної ради, закладів освіти, організацій та підприємств щодо її реалізації. Обсяг фінансування заходів Програми визначається щороку під час складання проекту обласного (місцевого) бюджету на відповідний рік у межах видатків, передбачених головним розпорядником бюджетних коштів, відповідальним за виконання завдань і заходів програми [9].

Згідно концепції, яку затвердив український уряд, дуальна система навчання передбачає отримання від 25% до 50% кредитів під час навчання не за партою, а безпосередньо на робочому місці. Слід зазначити, що результати навчання будуть оцінювати як роботодавець, так і навчальний заклад. Зокрема, роботодавець буде брати участь у відборі учнів, які навчатимуться за програмою дуальної системи навчання.

Фінансування заходів з реалізації дуальної системи навчання не вимагає додаткового державного фінансування. Його здійснюватимуть за рахунок державного і місцевих бюджетів в межах асигнувань навчальних закладів, передбачених в державному бюджеті на відповідний рік. Також будуть використовувати й інші джерела, не заборонені законодавством.

Майбутній роботодавець укладатиме тристоронню угоду з учнем і навчальним закладом. Учень безкоштовно буде здобувати освіту і отримає перше робоче місце після закінчення навчання, а роботодавець – кваліфікованого робітника з гарантованим періодом роботи, що складає 3 роки. Це пояснюється тим, що роботодавець, вкладаючи свої кошти у навчання учнів за дуальною системою навчання, хоче мати гарантії, що випускники, які досягли певного рівня кваліфікації, потім відпрацюють у нього на виробництві.

Протягом 2017-2019 років нами було проведено дослідження, в якому взяли участь 704 учні професійно-технічних училищ Волинської, Луганської (підконтрольна територія Україні), Полтавської та Харківської областей. Респондентам було запропоновано оцінити значущість впливу окремих

факторів підготовки за дуальною формою навчання на їх подальшу професійну діяльність.

За результатами опитування, такому фактору, якпоєднання знань, отриманих ПТНЗ із практикою на виробництві, перевагу віддають респонденти Харківської області (31,6%), друге місце посідають респонденти Волинської області (29,0%), третє – респонденти Полтавської області (27,0%), на останнє – респонденти Луганської області (21,6%). Шанс отримати перше робоче місце одразу після закінчення ПТНЗ вважають більш впливовим фактором респонденти Полтавської області (23,4%), друге місце цей фактор посідає у респондентів Луганської області (20,3%), третє місце поділили між собою респонденти Волинської та Харківської областей (18,3% та 17,2% – відповідно). Найбільший показник такого фактора, як наявність стажу роботи до закінчення ПТНЗ, був визначений респондентами Харківської області і складає 20,5%, друге місце цей показник посідає у респондентів Луганської області (16,5%), третє місце за показником, що розглядається, поділили між собою респонденти Волинської та Полтавської областей (13,6% та 13,2% – відповідно). Мати грошову винагороду у процесі навчання – фактор, що має одне з вирішальних значень підготовки за дуальною формою навчання, визначило 20,3% респондентів Луганської області, у респондентів Харківської області цей фактор визначено 17,5% респондентів, респондентами Волинської області – 14,3%, 12,8% – респондентами Полтавської області.

Результати відповідей респондентів наведено у таблиці 1.

Таблиця 1.

Вплив окремих факторів підготовки за дуальною формою навчання на подальшу професійну діяльність випускників ПТНЗ

Фактори	Область			
	Волинська	Луганська	Полтавська	Харківська
1. Поєднання знань, отриманих ПТНЗ із практикою на виробництві	29,0%	21,6%	27,0%	31,6%
2. Шанс отримати перше робоче місце одразу після закінчення ПТНЗ	18,3%	20,3%	23,4%	17,2%
3. Мати стаж роботи до закінчення ПТНЗ	13,6%	16,5%	13,2 %	20,5%
4.Бачити власну майбутню кар’єру	27,0%	21,3%	24,4%	13,2%
5. Мати грошову винагороду у процесі	14,3%	20,3%	12,8%	17,5%

навчання				

Таким чином, результати опитування щодо навчання за дуальною формою здобуття освіти оцінюється респондентами як необхідний фактор їх ефективної професійної підготовки.

Респондентам також було запропоновано обрати один із варіантів відповіді щодо структури, в якій найбільш якісно може здійснюватися підготовка робітничих кадрів. Перевагу підприємствам віддають респонденти Полтавської та Харківської областей (60,6% та 50,0% – відповідно), у респондентів Волинської області цей показник складає 30,9%, а у респондентів Луганської області – 24,0%. Коледжі при вищих закладах освіти як структуру, в якій найбільш якісно може здійснюватися підготовка робітничих кадрів, обрало 40,0% респондентів Луганської області і 32,7% респондентів Волинської області, у респондентів Харківської області цей показник складає 27,0%, про найменші сподівання на якісну підготовку в структурі, що розглядається, свідчить областей респондентів Полтавської області – 13,2%. Щодо професійних ліцеїв, то більш якісну підготовку в цій структурі вважає отримати 32,0% респондентів Луганської області; друге місце посідають респонденти Полтавської та Волинської областей: 26,2% та 25,5% – відповідно; на останньому місці – респонденти Харківської області – 22,2%. На якісну підготовку в учбових та (або) **учбово-курсових комбінатах сподівається 10,9% респондентів Волинської області та 4,0% респондентів Луганської області, у респондентів** Полтавської та Харківської областей цей показник складає 0,0%. Отже, перевагу професійної підготовки безпосередньо на підприємстві віддають респонденти Полтавської та Харківської областей. Результати відповідей по областях наведено у таблиці 2.

Таблиця 2.

Структура, в якій найбільш якісно може здійснюватися підготовка робітничих кадрів

Структура	Область			
	Волинська	Луганська	Полтавська	Харківська
1. Учбові та (або) учбово-курсові комбінати	10,9%	4,0%	0,0%	0,0%
2**.** Професійні ліцеї	25,5%	32,0%	26,2%	22,2%
3**.** Коледжі при вищих закладах освіти	32,7%	40,0%	13,2%.	27,0%
4. Підприємства	30,9%	24,0;	**60,6%**	50,0%

На запитання «Скільки часу в середньому треба для опанування робітничої професії?»,ми отримали від респондентів відповіді, результати яких наведено у таблиці 3.

Таблиця 3.

Кількість часу, потрібного для опанування робітничою професією

Область	Кількість часу				
	3 місяці	6 місяців	9 місяців	12 місяців	Понад 12 місяців
Волинська	9,1%	9,1%	9,1%	36,35%	36,35%
Луганська	0,0%	8,0%	12,0%	52,0%	28,0%
Полтавська	19,4%	22,2%	13,8%	11,1%	33,3%
Харківська	11,2%	33,3%	16,7%	11,2%	27,6%

Отже, за результатами отриманих даних ми можемо констатувати, що респонденти Луганської області віддають перевагу одному року навчання робітничій професії (52,0%). Респонденти Волинської області схильні опанувати робітничу спеціальність за один-понад один роки (36,5%). Третина респондентів Харківської області схиляється до строку опанування професією за півроку (33,3%). А третина респондентів Полтавської області вважає, що опанувати робітничу спеціальність можливо у термін понад один рік.

На запитання «Чи впливає якість професійної підготовки на працевлаштування випускника ПТНЗ?», ми отримали від респондентів відповіді, результати яких наведено у таблиці 4.

Таблиця 4.

Вплив якості професійної підготовки на працевлаштування випускника ПТНЗ

Область	Вплив якості професійної підготовки на працевлаштування випускника				
	Майже ні	Скоріше ні	В цілому впливає	Скоріше так	Так
Волинська	3,6%	14,5%	14,5%	21,8%	45,6%
Луганська	4,0%	12,0%	56,0%	4,0%	24,0%
Полтавська	0,0%	11,1%	44,4%	16,7%	27,8%
Харківська	0,0%	16,6%	50,0%	11,1%	22,3%

За результатами відповідей на це запитання, ми можемо зробити висновок, що переважна більшість респондентів Луганської (56,0%), Харківської (50,0%) та Полтавської (44,4%) областей вважає, що якість професійної підготовки в цілому впливає на працевлаштування випускників ПТНЗ.

Респондентам було запропоновано сформулювати пропозиції щодо напрямів покращення функціонування та (або) розвитку системи ПТО. Надаємо відповіді, які об'єднані нами у чотири блоки:

1. Теоретична складова навчання: «змінити принцип оцінювання знань учнів; проводити щорічне професійне тестування викладачів та майстрів виробничого навчання ПТНЗ, зробити на всіх курсах і фахах залікові тижні; прибрати зайві дисципліни з навчання (філософія, соціологія, екологія, культурологія – тільки заважають отримати професійно-технічну освіту); оновити навчальні програми; розробити електронні підручники».

2. Практична складова навчання: «більше практики учням на підприємствах», «практика повинна проходити в реальних умовах», «забезпечити проведення практичних занять безпосередньо на виробництві», «можливість надання першого робочого місця», «більше зв'язку з підприємствами, більш високий рівень відповідності системи професійного навчання із сьогоденням», «оплачувати працю під час проходження практики».

3. Модернізація закладів ПТО: «оновити обладнання навчальних кабінетів, лабораторій, майстерень»; «у закладі повинно бути нове обладнання, а не верстати 1978 року»; «придбати сучасну комп'ютерну техніку, підручники»; «оновити навчальні експонати та стенди; придбати, інвентар для тренажерних зал».

4. Фінансування закладів ПТО: «збільшити розмір стипендії»; «виділяти більше коштів на потреби навчального закладу»; «надати пільги учням: безоплатне харчування, зробити безоплатний проїзд залізничним транспортом та безоплатний проїзд до училища»; «підвищити зарплату вчителям, майстрам виробничого навчання».

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Отже, перевагами впровадження дуальної форми навчання у закладах ПТО є: «підвищення якості підготовки фахівців відповідно до реальних вимог ринку праці та поповнення національної економіки кваліфікованими фахівцями; посилення ролі роботодавців та фахових об'єднань у системі підготовки кваліфікованих кадрів (від формування змісту освітніх програм до оцінювання результатів навчання);модернізація змісту освіти з метою приведення їх у відповідність до сучасного змісту професійної діяльності» [11, с. 69]; обґрунтування економічної ефективності довгострокових проектів, правильне розуміння усіма ланками управління спільних завдань з їх реалізації.

Заклади ПТО, впроваджуючи дуальну форму навчання, ґрунтуються на чинній законодавчій базі, що приймається на загальнодержавному рівні. І виходячи з плану заходів з реалізації Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти, затвердженим Розпорядженням Кабінетом міністрів України від 03 квітня 2019 р. № 214-р, нормативно-правова база, якою

керуються і будуть керуватися у подальшому заклади ПТО щодо впровадження дуальної форми навчання, потребує подальшого розвитку та вдосконалення.

Список використаних джерел

1. Домбровська *С.*М. Інноваційні державні механізми формування якісної системи освіти *в* Україні. Вища освіта України. 2013. №3 *(*дод. 2): Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу*:* тематичний вип. К., *2013*. С. 10-14.

2. Концепція підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти в Україні [Електронний ресурс]: схвалено колегією М-ва освіти і науки України від 26 січ. 2018 р. Friedrich-Ebert-Stiftung: [офіц. сайт Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні]. Текст. дані. Київ, 2018. URL:http: //www.uam.in.ua/upload/medialibrary/3fb/3fb2c5c519f60251581d83fc2c139b61.pdf

3. Коркуна О.І., Коркуна І.І., Цільник О.Я. Сучасні процеси розвитку дуальної освіти: запорука стабільності кадрового потенціалу. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 4 (132). С. 90-94.

4. Кюрчев В.М., Ломейко О.П. Впровадження дуального навчання в освітній процес. *Удосконалення освітньо-виховного процесу в вищому навчальному закладі*. Випуск 21. Збірник нвуково-методичних праць. Таврійський державний агротехнологічний університет. Мелітополь, 2018. 224 с. С. 4-9.

5. Майстро С.В. Напрями удосконалення механізму державного управління у сфері освіти і науки в контексті необхідності інноваційного розвитку України. *Державне будівництво*. 2018. № 1.

URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-1/doc/2/2_2.pdf.

6. Мороз В.М. Мотиваційний механізм стимулювання трудового потенціалу України: державно-управлінський аспект: монографія. Харків, 2012. 408 с.

7. Пояснення до Положення про дуальну форму здобуття вищої та фахової передвищої освіти.

URL: // https://hdzva.edu.ua/wp-content/uploads/2019/10/pyasnennya-do-polozhennya-pro-dualnu-formu-zdobuttya-osvyty.pdf

8. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти. Розпорядження Кабінету міністрів України № 214-р. Урядовий кур'єр від 11.04.2019. № 70. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2019-%D1%80

9. Про Програму організації підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти в Житомирській області у 2019-2022 роках.– Режим доступу:

https://zt.gov.ua/index.php/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8.

10. Шведун В.О. Державні механізми підвищення ефективності підготовки фахівців у вищому навчальному закладі зі специфічними умовами навчання. *Шляхи забезпечення якості підготовки фахівців з економіки та підприємництва в умовах інтеграції вітчизняної освіти у міжнародний простір* : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-методичної інтернет-конференції з проблем вищої освіти і науки. Харків: ХНАДУ, 2017. С. 56–59.

11. Gren' L. N., Panfilov Y. I., Karlyuk S. V. Directions in dual form of training introduction at National technical university "Kharkiv polytechnic institute": state-managerial aspect. *Теорія і практика управління соціальними системами*. 2019. № 1. С. 66-80.

12. https://mon.gov.ua/ua/news/u-vinnickij-odeskij-ta-sumskij-oblastyah-pilotuvatimut-novij-mehanizm-finansuvannya-zakladiv-profosviti-rishennya-uryadu

References

1. Dombrovska S.M. "Innovatsiini derzhavni mekhanizmy formuvannia yakisnoi systemy osvity v Ukraini [Innovative state mechanisms of formation of a quality education system in Ukraine]". *Vyshcha osvita Ukrainy*. 2013. №3 (dod. 2): Yevropeiska intehratsiia vyshchoi osvity Ukrainy v konteksti Bolonskoho protsesu: tematychnyi vyp. K., 2013. P. 10-14. Print.

2. Kontseptsiia pidhotovky fakhivtsiv za dualnoiu formoiu zdobuttia osvity v Ukraini [The concept of training specialists in the dual form of education in Ukraine] [Elektronnyi resurs]: skhvaleno kolehiieiu M-va osvity i nauky Ukrainy vid 26 sich. 2018 r. Friedrich-Ebert-Stiftung: [ofits. sait Fondu imeni Fridrikha Eberta v Ukraini]. Tekst. dani. Kyiv, 2018.URL: http://www.uam.in.ua/upload/medialibrary/3fb/3fb2c5c519f60251581d83fc2c139b61.pdf

3. Korkuna O.I. "Cuchasni protsesy rozvytku dualnoi osvity: zaporuka stabilnosti kadrovoho potentsialu [Modern processes of development of dual education: the key to the stability of human resources]". *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*. 2018. Vyp. 4 (132). P. 90-94.Print.

4. Kiurchev V.M., Lomeiko O.P. "Vprovadzhennia dualnoho navchannia v osvitnii protses [Introduction of dual learning in the educational process]". *Udoskonalennia osvitno-vykhovnoho protsesu v vyshchomu navchalnomu zakladi*. Vypusk 21 Zbirnyk nvukovo-metodychnykh prats. Tavriiskyi derzhavnyi ahrotekhnolohichnyi universytet – Melitopol, 2018. 224 p. P. 4-9.Print.

5. Maistro S.V., Maistro R.H. "Napriamy udoskonalennia mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia u sferi osvity i nauky v konteksti neobkhidnosti innovatsiinoho rozvytku Ukrainy [Areas of improvement of the mechanism of public

administration in the field of education and science in the context of the need for innovative development of Ukraine]". *Derzhavne budivnytstvo*. 2018. № 1.URL: //http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-1/doc/2/2_2.pdf.

6. Moroz V.M. "Motyvatsiinyi mekhanizm stymuliuvannia trudovoho potentsialu Ukrainy: derzhavno-upravlinskyi aspekt: monohrafiia [Motivational mechanism of stimulating labor potential of Ukraine: state-administrative aspect]". Kharkiv, 2012. 408 p. Print.

7. Poiasnennia do Polozhennia pro dualnu formu zdobuttia vyshchoi ta fakhovoi peredvyshchoi osvity [Explanation of the Regulations on the Dual Form of Higher and Professional Higher Education].URL: //https://hdzva.edu.ua/wp-content/uploads/2019/10/pyasnennya-do-polozhennya-pro-dualnu-formu-zdobuttya-osvyty.pdf

8. "Pro zatverdzhennia planu zakhodiv z realizatsii Kontseptsii pidhotovky fakhivtsiv za dualnoiu formoiu zdobuttia osvity" [On approval of the action plan for the implementation of the Concept of training specialists in dual form of education]. Rozporiadzhennia Kabinetu ministriv Ukrainy № 214-r. Uriadovyi kurier vid 11.04.2019. № 70.URL: // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2019-%D1%80

9. "Pro Prohramu orhanizatsii pidhotovky fakhivtsiv za dualnoiu formoiu zdobuttia osvity v Zhytomyrskii oblasti u 2019-2022 rokakh" [About the Program of organization of training of specialists in dual form of education in Zhytomyr region in 2019- 2022]

10. Shvedun V.O. "Derzhavni mekhanizmy pidvyshchennia efektyvnosti pidhotovky fakhivtsiv u vyshchomu navchalnomu zakladi zi spetsyfichnymy umovamy navchannia [State mechanisms for improving the effectiveness of specialist training in a higher education institution with specific learning conditions]". *Shliakhy zabezpechennia yakosti pidhotovky fakhivtsiv z ekonomiky ta pidpryiemnytstva v umovakh intehratsii vitchyznianoi osvity u mizhnarodnyi prostir* : zbirnyk materialiv Vseukrainskoi naukovo-metodychnoi internet-konferentsii z problem vyshchoi osvity i nauky. Kharkiv : KhNADU, 2017. P. 56–59. Print.

11. Gren' L. N. "Directions in dual form of training introduction at National technical university "Kharkiv polytechnic institute": state-managerial aspect [Directions in dual form of training introduction at National technical university "Kharkiv polytechnic institute": state-managerial aspect]".*The theory and practice of social systems management.* 2019. № 1. P. 66-80. Print.

12. https://mon.gov.ua/ua/news/u-vinnickij-odeskij-ta-sumskij-oblastyah-pilotuvatimut-novij-mehanizm-finansuvannya-zakladiv-profosviti-rishennya-uryadu

УДК: 373.2:342
DOI: 10.5281/zenodo.3842050

Кравчинська Т. С., к. пед. н., докторант кафедри публічного управління і проектного менеджменту ННІМП ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, м. Київ

Kravchynska T., PhD of Sciences in Pedagogy, Doctoral Candidate of the Department of Public Administration and Project Management, Educational and Scientific Institute of Management and Psychology of the State Higher Educational Institution «University of Education Management» of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Kyiv

ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

BASICS OF LEGAL REGULATION OF PRESCHOOL EDUCATION IN UKRAINE

У статті розглянуто та проведено аналіз нормативно-правової бази дошкільної освіти в Україні. Визначено основні характеристики дошкільної освіти та умови підвищення якості дошкільної освіти і її доступності. Зміни, які відбуваються в освітньому законодавстві України, повинні знайти своє відображення і в положеннях, які стосуються зокрема дошкільної освіти. Обґрунтовано необхідність внесення цих змін до правового регулювання дошкільної освіти в Україні та проведення аналізу ресурсного забезпечення системи дошкільної освіти.

Ключові слова: *дошкільна освіта, система дошкільної освіти, нормативно-правові засади, правове регулювання дошкільної освіти.*

The article reviews and analyzes the legal basics of preschool education in Ukraine. The main characteristics of preschool education, conditions for improving the quality of preschool education and its accessibility are defined. The changes that are taking place in the educational legislation of Ukraine should also be reflected in the provisions relating to the preschool education in particular. The necessity of making these changes to the legal regulation of preschool education in Ukraine and the analysis of resource provision of the preschool education system are substantiated.

Keywords: *preschool education, system of preschool education, legal basics, legal regulation of preschool education.*

Постановка проблеми. Сьогодні реформування освіти повинно відбуватися на всіх її рівнях і дошкільна освіта не повинна стати винятком. Зміни, які відбуваються в освітньому законодавстві України повинні також відбутися і в положеннях, які стосуються дошкільної освіти. Нові підходи до

освітнього процесу впливають не лише на організацію цього процесу, але безпосередньо повинні впливати й на оновлення його змісту. Відповідно до Концепції «Нова українська школа», схваленої рішенням колегії МОН 27.10.2016 р., розкрито мету, шляхи та етапи реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти на період до 2029 р. [4], а отже потрібно розпочати й реформування дошкільної освіти. А однією із ключових засад підвищення якості дошкільної освіти в умовах впровадження Концепції «Нова українська школа» є наступність дошкільної та початкової ланок освіти, де реалізація наступності спрямовано на створення і збереження в дитини цілісної картини світу. Тому зміни, які відбуваються в освітньому законодавстві України, повинні здійснитись і в положеннях, які стосуються зокрема дошкільної освіти.

Дошкільна освіта є обов'язковою первинною складовою частиною системи безперервної освіти в Україні (Закон України «Про дошкільну освіту» ст. 4 п. 1) [1] та в залежності від своїх змістовних властивостей, має певну специфіку, яку слід враховувати при вирішенні завдань, які пов'язані з її реформуванням. Держава визнає пріоритетну роль дошкільної освіти та створює належні умови для її здобутті (Закон України «Про дошкільну освіту» ст. 3 п. 1) [1]. Сучасна інформатизація суспільства сьогодні ставить нові виклики та завдання і зокрема, до системи дошкільної освіти, яка повинна забезпечити оптимальні умови розвитку особистості дитини та підготувати дитину до умов початкової школи, зробивши її входження комфортним та природнім.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нормативно-правове забезпечення освіти в Україні є предметом досліджень багатьох науковців, а саме: Ю. Кириченко досліджує право на освіту як неодмінну складову частину конституційно-правового статусу будь-якої людини; В. Бахрушин вивчав питання якості вищої освіти та її вимірювання; Є. Красняков досліджував перспективи розвитку позашкільної освіти та її фінансового забезпечення; розвідки О. Козієвської спрямовані на нормативно-правове забезпечення розвитку вищої освіти; В. Луговий досліджує питання державного управління вищою освітою; Т. Лукіна вивчає моніторинг якості освіти та державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні; Ю. Молчанова розглядає питання управління професійним розвитком керівних кадрів сфери освіти в контексті компетентнісного підходу.

Питання дошкільної освіти досліджують вітчизняні науковці, а саме: А. Богуш є засновником наукового напряму української дошкільної лінгводидактики, одним із питань якого є вивчення теоретико-методичних засад забезпечення наступності й перспективності щодо мовленнєвого розвитку дітей дошкільного віку й учнів початкової школи; Л. Артемова досліджувала освітній процес у сучасних закладах дошкільної освіти та форми методичної роботи з педагогами закладів дошкільної освіти з питань виховання дітей у поліетнічному середовищі; З. Борисова вивчала питання забезпечення наступності у трудовому вихованні дітей старшого дошкільного та молодшого

шкільного віку, а також взаємодії дитячого садка та сім'ї; Н. Денисенко досліджувала питання особливостей виховання фізичного здоров'я дошкільників; дослідження О. Кононко зосереджені на психологічних основах особистісного становлення дошкільника та проблемі оптимізації виховного та навчального процесів закладу дошкільної освіти та початкової школи; моніторинг як сучасний засіб управління якістю освіти в закладі дошкільної освіти є одним із питань досліджень науковця Л. Крутій; Л. Пісоцька досліджувала становлення системи дошкільної освіти в Україні.

Постановка завдання. Мета статті – на підставі аналізу нормативно-правової бази дошкільної освіти обґрунтувати необхідність внесення змін до правового регулювання дошкільної освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. У нормативно-правових актах, зокрема в Законі України «Про освіту» відображені особливості регулювання дошкільної освіти. Відповідно до ст. 4 п. 1 держава забезпечує безоплатність та розвиток дошкільної освіти відповідно до чинного законодавства. Згідно з п. 2 цієї ж статті, право на безоплатну освіту забезпечується для здобувачів дошкільної освіти шляхом розвитку мережі закладів освіти всіх форм власності та їх фінансового забезпечення у порядку, встановленому законодавством, і в обсязі, достатньому для забезпечення права на освіту всіх громадян України [2].

У ст. 9 п. 7 Закону України «Про освіту» зазначено, що відповідальність за здобуття освіти дітьми несуть батьки при сімейній (домашній) формі здобуття дошкільної освіти (це спосіб організації освітнього процесу дітей самостійно їхніми батьками для здобуття формальної або неформальної дошкільної освіти на рівні не нижче стандартів освіти [2]. У п. 1 та п. 2 ст. 10 зазначено, що дошкільна освіта є невід'ємним складником системи освіти й відповідає нульовому рівню Національної рамки кваліфікацій [5]. У ст. 11 «Дошкільна освіта» Закону України «Про освіту» визначено мету дошкільної освіти, обов'язки та відповідальність батьків за здобуття дітьми дошкільної освіти, а у п. 2 зазначається обов'язковість охоплення дітей старшого дошкільного віку дошкільною освітою відповідно до стандарту дошкільної освіти [2].

У ст. 66 Закону України «Про освіту» відображено повноваження органів місцевого самоврядування, де у п. 2 зазначено, що районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної освіти; планують та забезпечують розвиток мережі закладів дошкільної освіти; забезпечують доступність дошкільної освіти та вживають заходів для забезпечення потреби у дошкільній освіті [2].

У ст. 78 п. 5 Закону України «Про освіту» регулюється фінансування дошкільної освіти, яке здійснюється коштом державного та/або місцевих бюджетів, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, додатково держава може сприяти розвитку дошкільної освіти шляхом надання відповідних освітніх субвенцій [2]. На сьогодні все ж таки існують певні

недоліки у системі фінансування дошкільної освіти, а саме: не розподілено сфери відповідальності між виконавцем (адміністрація дошкільної установи) та замовником освітніх послуг (батьки); фінансується дошкільний заклад, а не надання освітніх послуг; заробітна плата педагогів не залежить від кількості дітей у групах, інтенсивності та якості надання освітніх послуг; частина замовників не має можливості скористатися бюджетною освітньою послугою, тому що недостатньо місць у закладах дошкільної освіти тощо.

Відповідно до ст. 40 п. 1 Закону України «Про освіту» вихованці дошкільних закладів освіти не отримують відповідного документу про освіту, після успішного завершення навчання за освітньою програмою. Але у ст. 43 наголошується обов'язковість для закладів дошкільної освіти ліцензування освітньої діяльності (процедура визнання спроможності юридичної або фізичної особи надавати освітні послуги на певному рівні освіти відповідно до ліцензійних умов) [2]. Закон України «Про дошкільну освіту» ст. 11 п. 3 акцентує на тому, що заклад дошкільної освіти здійснює свою діяльність за наявності ліцензії на право провадження освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти [1].

Доречно звернути увагу на питання акредитації освітніх програм – це ст. 44 Закону України «Про освіту», де зазначається, що акредитація освітньої програми – оцінювання освітньої програми на предмет її відповідності стандарту освіти, а також спроможності закладу освіти забезпечити досягнення здобувачами освіти передбачених в освітній програмі результатів навчання. Акредитація освітньої програми є добровільною і проводиться за ініціативою закладу освіти [2].

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про дошкільну освіту» у закладах дошкільної освіти може бути проведена громадська акредитація закладу [1]. А громадська акредитація закладу освіти – це оцінювання закладу освіти щодо ефективності внутрішньої системи забезпечення якості освіти та забезпечення досягнення здобувачами освіти результатів навчання, передбачених освітніми програмами та стандартами освіти. Громадська акредитація закладу освіти здійснюється з метою визнання якості освітньої діяльності закладу освіти та формування його позитивного іміджу і репутації (п. 1, 2 ст. 49 Закону України «Про освіту») [2].

У разі реорганізації чи ліквідації закладу освіти, відповідно до п. 6 ст. 25 Закону України «Про освіту», потрібно забезпечити здобувачів освіти можливістю продовжити навчання на відповідному освітньому рівні [2]. Рішення про утворення, реорганізацію, ліквідацію чи перепрофілювання (зміну типу) закладу дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типів і форми власності, відповідно до п. 1 ст. 16 Закону України «Про дошкільну освіту», приймає його засновник (засновники). А реорганізація або ліквідація комунальних дошкільних навчальних закладів, дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами, що діють, допускається лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі

результатів місцевого референдуму [1].

Таким чином, однією з головних особливостей дошкільної освіти, з точки зору його нормативного регулювання, визначається значна роль батьків, або осіб, які їх замінюють у процесі організації дошкільної освіти та виховання дітей дошкільного віку. Так ст. 8 Закону України «Про дошкільну освіту» зазначає відповідальність батьків за розвиток, виховання і навчання дітей, а також збереження їх життя, здоров'я, людської гідності. У ст. 9 п. 4 наголошується, що відповідальність за здобуття дітьми дошкільної освіти покладається на батьків. У ст. 35 п. 2 акцентовано, що батьки або особи, які їх замінюють зобов'язані забезпечувати умови для здобуття дітьми старшого дошкільного віку дошкільної освіти [1].

Обов'язковим вважаємо за доцільність зазначити врегульованість законами України оплату послуг за перебування дитини у закладі дошкільної освіти, так ст. 53 у Конституції України зазначає, що держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної освіти в державних і комунальних навчальних закладах [3]. У Законі України «Про освіту» ст. 1 п. 1 визначено, що безоплатна освіта – освіта, яка здобувається особою коштом державного та/або місцевих бюджетів згідно із законодавством; ст. 4 п. 1 зазначено, що держава забезпечує безоплатність дошкільної освіти відповідно до стандартів освіти, а п. 2 наголошує, що право на безоплатну освіту забезпечується для здобувачів дошкільної освіти – шляхом розвитку мережі закладів освіти всіх форм власності та їх фінансового забезпечення у порядку, встановленому законодавством, і в обсязі, достатньому для забезпечення права на освіту всіх громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають на території України [2].

У ст. 2 Закону України «Про дошкільну освіту» наголошується на доступності й безоплатності здобуття дошкільної освіти; у ст. 3 п. 2 зазначено, що саме держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної освіти в державних і комунальних закладах дошкільної освіти у межах державних вимог до змісту, рівня й обсягу дошкільної освіти (Базового компонента дошкільної освіти) та обов'язкову дошкільну освіту дітей старшого дошкільного віку, а також забезпечує доступну і безоплатну дошкільну освіту в державних і комунальних закладах дошкільної освіти дітям з особливими освітніми потребами з урахуванням особливостей їх інтелектуального, соціального і фізичного розвитку у тій формі, яка для них є найбільш зручною та ефективною; у ст. 28 п. 2 акцентовано, що дитина має гарантоване державою право на безоплатну дошкільну освіту в державних і комунальних закладах дошкільної освіти [1]. До того ж не можна не враховувати, що надання освітніх послуг перебуває в безпосередній залежності від діяльності, яку здійснюють органи державної влади щодо реалізації конституційного права громадян на освіту.

Згідно зі ст. 35 Закону України «Про дошкільну освіту» батьки або особи, які їх замінюють, лише вносять плату за харчування дітей у державному та комунальному закладі дошкільної освіти у розмірах, визначених органами

місцевого самоврядування або відповідними органами управління. Існують також пільгові умови оплати харчування дітей у закладах дошкільної освіти для багатодітних та малозабезпечених сімей та інших категорій, які потребують соціальної підтримки та можуть взагалі бути звільнені від плати за харчування дитини батьки або особи, які їх замінюють, у сім'ях, у яких сукупний дохід на кожного члена сім'ї за попередній квартал не перевищував рівня забезпечення прожиткового мінімуму (гарантованого мінімуму), який щороку встановлюється законом про Державний бюджет України для визначення права на звільнення від плати за харчування дитини у державних і комунальних закладах дошкільної освіти, а за харчування дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, плата не справляється. А у п. 6 наголошується, що порядок встановлення плати за харчування дитини у державному та комунальному закладі дошкільної освіти визначається Кабінетом Міністрів України [1].

Відповідно до ст. 37 Закону України «Про дошкільну освіту», державні та комунальні заклади дошкільної освіти можуть надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України й засновники відповідних закладів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України [1].

Однією з особливостей дошкільної освіти є значна роль в діяльності освітніх установ медичного обслуговування вихованців, а також проведення значних оздоровчих заходів в закладах дошкільної освіти. Медичні працівники виступають в дошкільному закладі освіти повноправними учасниками освітнього процесу, поряд з педагогічними працівниками, батьками, вихованцями. Підставою для цього є ст. 27 Закону України «Про дошкільну освіту» [1].

Одним із прав дитини у сфері дошкільної освіти є безоплатне медичне обслуговування у закладах дошкільної освіти (ст. 28 Закону України «Про дошкільну освіту» [1]). Відповідно до ст. 34 «Медичне обслуговування дітей у закладі дошкільної освіти» зазначеного вище Закону України, організація безоплатного медичного обслуговування в системі дошкільної освіти забезпечується місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; у закладі дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типу і форми власності діти забезпечуються постійним медичним обслуговуванням на безоплатній основі, що здійснюється медичними працівниками, які входять до штату цього навчального закладу. Контроль за дотриманням санітарного законодавства у закладах дошкільної освіти здійснюють органи охорони здоров'я, заклади охорони здоров'я разом з органами управління освітою.

Згідно зі ст. 77 «Організація медичного обслуговування в системі освіти» Закону України «Про освіту» організація медичного обслуговування в системі освіти забезпечується відповідно до джерел фінансування закладів освіти кожного рівня освіти, визначених законодавством, здійснюється закладами

центрального органу виконавчої влади, що здійснює формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, та іншими закладами охорони здоров'я відповідно до законодавства [2]. Отже, завдання охорони життя і здоров'я дітей повинно бути пріоритетним у розвитку дитини.

Інші нормативно-правові акти які також регулюють діяльність системи дошкільної освіти: Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про охорону дитинства», Бюджетний кодекс України, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад» та «Про затвердження Положення про центр розвитку дитини» тощо будуть детально вивчені у подальшому нашому дослідженні.

Відповідно до зазначеного вище, дошкільна освіта має низку специфічних характеристик: для споживача освітньої послуги (дитини) якість процесу є пріоритетним, а для замовника послуг з дошкільної освіти (батьки дитини або особи які їх замінюють) суб'єктивною; відсутність результату щодо завершення освітньої дошкільної програми (диплом, свідоцтво досягнень, сертифікат тощо); несамостійність споживача освітніх послуг (вибір здійснює не сама дитина, а її батьки або особи які їх замінюють) тощо.

При сучасному реформуванні системи освіти, нові підходи до освітнього процесу впливають не лише на організацію цього процесу, але обов'язково чинять вплив і на оновлення його змісту. Сьогодні перед державою стоїть завдання не лише оновити законодавчу базу системи освіти й дошкільної освіти зокрема, а наповнити дошкільну освіту новими підходами, збагатити новими формами, оновити програми та забезпечити виконання всіх задекларованих положень чинного законодавства.

Висновки. Отже, основні завдання правового регулювання дошкільної освіти в Україні: забезпечення права дитини на доступність і безоплатність здобуття дошкільної освіти; забезпечення необхідних умов функціонування і розвитку системи дошкільної освіти; визначення змісту дошкільної освіти; визначення органів управління дошкільною освітою та їх повноважень; визначення прав та обов'язків учасників освітнього процесу, встановлення відповідальності за порушення законодавства про дошкільну освіту тощо [1].

Аналіз чинної нормативно-правової бази дошкільної освіти свідчить про необхідність внесення певних змін та оновлення положень про дошкільну освіту й приведення її у відповідність до нового законодавства у сфері освіти відповідно до здійснених реформ у системі освіти України. Окрім того, внесення змін до нормативно-правової бази дошкільної освіти України вимагає врахування сучасних європейських та світових тенденцій розвитку дошкільної освіти й обов'язково повинно спиратися на національну культуру, а розв'язання цієї проблеми має відбуватися враховуючи узгодженість мети та змісту дошкільної освіти.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про дошкільну освіту». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2628-14
2. Закон України «Про освіту». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
3. Конституція України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
4. Концепція «Нова українська школа». URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkola-compressed.pdf
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF#n12

References

1. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. Law of Ukraine "*About preschool education* [Pro doshkil□ nu osvitu]'. Web. 05 Feb. 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2628-14>.
2. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. Law of Ukraine "*About education* [Pro osvitu]". Web. 05 Feb. 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
3. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. The Constitution of Ukraine. N. p., 28 June 1996. Web. 05 Feb. 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. The Concept "*New Ukrainian School* [Nova ukrayins□ ka shkola]". Web. 05 Feb. 2020. <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkola-compressed.pdf>.
5. Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "*On approval of the National Qualifications Framework* [Pro zatverdzhennya Natsional□ noyi ramky kvalifikatsiy]". Web. 05 Feb. 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF#n12>.

УДК:351.82.332.85.06
DOI: 10.5281/zenodo.3842054

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

Kurysko I., PhD candidate,
Educational, Scientific and Production Center

ДЕРЖАВНІ ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ

THE STATE INSTITUTIONAL MECHANISMS OF FORMATION OF PERSONNEL POLICY OF HIGHER EDUCATION INSTITUTION

У статті обгрунтовано необхідність розробки державних інституційних механізмів формування кадрової політики в закладах вищої освіти. Зокрема, виокремлено напрями інституційних досліджень в Україні, присвячених формуванню кадрової політики закладів вищої освіти: взаємозв'язок інституційної динаміки суспільства та освіти; інституційні аспекти державного регулювання сфери освіти, в тому числі модернізації і реформування освіти; інституціалізація недержавних освітніх організацій стосовно інституційного проектування внутрішнього середовища освітніх установ; стратегічна поведінка університетів. Виділено сучасні проблеми створення кадрового потенціалу закладів вищої освіти: пов'язані з невдоволенням діяльністю закладу вищої освіти представниками зовнішнього середовища (власне виклики); пов'язані з яким-небудь компонентом структури закладу вищої освіти та його діяльності (зокрема, напругою всередині системи закладів вищої освіти). При цьому напруга, виникаючи на перетині старого і нового способу дії закладу вищої освіти, створює ситуацію для вибору його поведінкової реакції. Охарактеризовано необхідність впровадження консервативних моделей поведінки закладів вищої освіти стосовно формування кадрової політики. Підкреслено, що найважливішим трендом в поведінкових змінах закладів вищої освіти має бути диференціація − процес формування різнохарактерних стійких моделей поведінки та організації роботи закладів вищої освіти, що відтворюються в основних сферах діяльності, в результатах, в управлінні, в програмах і проектах, як інтегрована відповідь на конкретно-історичне поєднання факторів зовнішнього і внутрішнього середовища.

Ключові слова: *державні інституційні механізми, кадрова політика, заклади вищої освіти, виклики для закладів вищої освіти.*

The reasonably need of development of the state institutional mechanisms of formation of personnel policy of higher education institution is proved in the article. In particular, the following directions of institutional researches in Ukraine devoted to formation of personnel policy of higher educational institutions are allocated:

interrelation of institutional dynamics of society and education; institutional aspects of state regulation of education, including modernization and reforming of education; institutionalizing of the non-state educational organizations concerning institutional design of the internal environment of educational institutions; Strategic behavior of the universities. The following modern problems of creation of personnel potential of higher educational institutions are allocated: connected with discontent with activity of higher education institution with representatives of the external environment (actual calls); connected with any component of the structure of higher education institution and its activity (in particular, tension in the system of higher education institutions). At the same time tension concerning actions of higher education institution arising on crossing of an old and new way of functioning, creates a situation for the choice of its behavioral reaction. The need of implementation of conservative behavior models of higher education institutions concerning formation of personnel policy is characterized. It is emphasized that differentiation − the process of formation of various steady behavior models and organization of work of higher education institutions that are reproduced in the main fields of activity, in particular, in results, in management, in programs and projects as an integrated answer to a concrete historical combination of factors of external and internal environment has to be the major trend in behavioral changes of higher education institutions.

Keywords: *state institutional mechanisms, personnel policy, higher education institutions, calls for higher educational institutions.*

Постановка проблеми. З одного боку, трансформації в системі управління, організації та структурі освіти України розглядаються як процес модернізації вітчизняної освіти з одного боку, а з іншого боку − як зміни, що не узгоджуються з умовами їх реалізації. У дослідженнях зазначається, що зміни вітчизняної освіти циклічні, і може бути виділено два типи циклічних змін:

- запозичення зарубіжних освітніх зразків і практик, їх освоєння або відторгнення;
- поперемінне чергування посилення ролі держави, регламентації і контролю та його подальшого ослаблення, а також структурного розмивання і розхитування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато вчених присвятили свої наукові доробки питанням формування та реалізації кадрової політики, зокрема, у закладах вищої освіти. Серед них варто відзначити таких, як: Ю. Костючик [3], М. Рудакевич [1], С. Серьогін [2], С. Стрехова [4] та ін.

Однак питання розробки та впровадження дієвих інституційних механізмів формування кадрового резерву закладів вищої освіти все ще залишається недостатньо розробленим.

Мета статті. Метою статті є обґрунтування необхідності розробки державних інституційних механізмів формування кадрової політики в закладах вищої освіти.

Відповідно, поточне дослідження передбачає постановку та вирішення таких завдань:

- виокремити напрями інституційних досліджень в Україні, присвячених формуванню кадрової політики закладів вищої освіти;
- виділити сучасні проблеми створення кадрового потенціалу закладів вищої освіти;
- охарактеризувати необхідність впровадження консервативних моделей поведінки закладів вищої освіти стосовно формування кадрової політики.

Виклад основного матеріалу. Сучасна система вищої освіти в Україні відрізняється різноманітністю: вона містить заклади вищої освіти різних типів. При цьому показники ефективності їх діяльності різні, розвиток мережі навчальних закладів за рівнями та напрямами підготовки не завжди збалансований, якість підготовки і система мотивації студентів різняться тощо. В ній присутні елементи минулої системи освіти:

- централізований характер управління;
- переважання ієрархізованої, лінійно-функціональної організаційної структури освітніх установ;
- поточно-групова організація навчального процесу;
- жорстка регламентація всіх процесів.

Однак у нинішній системі вищої освіти Україні присутні і новації, зокрема, такі:

- гнучкість в організації основних освітніх програм;
- міждисциплінарний підхід до навчання;
- характер взаємодії з елементами зовнішнього для закладу вищої освіти середовища [2; 3].

В Україні здійснювалися інституційні дослідження, спрямовані на вивчення проблем:

- взаємозв'язку інституційної динаміки суспільства та освіти;
- інституційних аспектів державного регулювання сфери освіти, в тому числі модернізації і реформування освіти;
- інституціалізації недержавних освітніх організацій стосовно інституційного проектування внутрішнього середовища освітніх установ;
- стратегічної поведінки університетів.

При цьому зміна одного правила в даній ситуації часто зумовлює перетворення інших, що підтримують його дію. Наприклад, формування платної форми навчання викликає необхідність освітнього кредитування; введення єдиного державного іспиту пов'язане з новими правилами прийому до вищих навчальних закладів; розвиток академічної мобільності супроводжується застосуванням системи кредитів; вимога активізації наукової-дослідницької діяльності у закладах вищої освіти веде до формування нової системи показників для оцінки результативності праці викладачів тощо [1; 4].

Навчальні заклади визначають для себе різноманітні траєкторії розвитку в рамках інституційних змін, що відбуваються, а також тиску з боку зовнішнього середовища. При виборі траєкторії велика роль і ступінь участі академічного

співтовариства, при цьому вплив людського фактору зростає. Найважливіший тренд в поведінкових змінах закладів вищої освіти − диференціація − процес формування різнохарактерних стійких моделей поведінки та організації роботи закладів вищої освіти, що відтворюються в основних сферах діяльності, в результатах, в управлінні, в програмах і проектах, як інтегрована відповідь на конкретно-історичне поєднання факторів зовнішнього і внутрішнього середовища.

Політика закладів вищої освіти щодо людських ресурсів – один із управлінських інструментів, що ними застосовується. Люди, групи, клімат розглядаються як елемент організаційно-поведінкових характеристик закладу вищої освіти.

При цьому необхідно відмітити, що заклади вищої освіти стикаються з різними викликами нового середовища, що формується. Виклик – це вимога зовнішніх по відношенню до закладу вищої освіти груп чинників, які передбачають його трансформацію в певному напрямку, якщо він хоче продовжувати виконувати свою громадську функцію. При цьому зовнішні групи усвідомлюють, що світ навколо них змінюється, і висувають нові вимоги до університетів, які повинні швидко трансформуватися, щоб відповідати цим вимогам. Здатність або нездатність реагувати на виклики впливає на зовнішнє сприйняття закладу вищої освіти, а також на його оцінку представниками його навколишнього середовища. Зустрічаючи певний виклик, перебуваючи у пошуку відповіді на нього, університети стикаються з сукупністю серйозних проблем [1; 2].

Зокрема, усі проблеми можуть бути розділені на 2 групи:

- пов'язані з невдоволенням діяльністю закладу вищої освіти представниками зовнішнього середовища (власне виклики);

- пов'язані з яким-небудь компонентом структури закладу вищої освіти та його діяльності (зокрема, напругою всередині системи закладів вищої освіти). При цьому напруга, виникаючи на перетині старого і нового способу дії закладу вищої освіти, створює ситуацію для вибору його поведінкової реакції. В якості проблеми-напруги в рамках роботи обрана поточна діяльність і стан професорсько-викладацького складу.

В цілому, були визначені наступні групи викликів для закладів вищої освіти, які впливають на їх кадрову політику:

- вища освіта як результат не цікава роботодавцю, структура вищої освіти не відповідає потребам економіки;

- вища освіта не є корисною для випускника, не дає йому переваг, порівнянних з затраченими на її отримання зусиллями;

- вища освіта як процес займає багато часу, незручна за формою, методами, технологіями навчання;

- дослідження, що проводяться у закладі вищої освіти, не затребувані суспільством, бізнесом, результати не включаються до викладання і навчання;

- вища освіта не є конкурентною на глобальному ринку, а також не вбудована в мережу партнерства університетів на національному рівні;

- вища освіта не сприяє регіональному та національному економічному розвитку та є для держави, скоріше, статтею витрат, але не активом на міжнародному рівні;

- вища освіта не артикулює свою роль і функції в сучасному суспільстві [2; 4].

Виклики і напруги для закладів вищої освіти виступають як дві змінні. Вертикаль, пов'язана з напругою, стає джерелом завдань, вирішуючи які, заклад вищої освіти відповідає на виклики і домагається позитивних змін.

При цьому для кожного з викликів формуються групи завдань. Університети потрапляють в ситуацію, коли питань, що стоять перед ними, значно більше, ніж відповідей. А можливості зовнішнього середовища формулювати виклики вище, ніж здатність університетів відповідати на них. Розвиток закладів вищої освіти, відповідно, дещо запізнюється по відношенню до змін ситуації, а також не завжди є адекватним ім. Ситуація може бути поступово подолана за допомогою позбавлення від консервативних моделей поведінки, а також пошуку нових інструментів для розвитку, що вписуються у вимоги інноваційного розвитку.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У цілому, дослідження, що було проведено, уможливило отримання таких висновків.

1. Виокремлено напрями інституційних досліджень в Україні, присвячених формуванню кадрової політики закладів вищої освіти: взаємозв'язок інституційної динаміки суспільства та освіти; інституційні аспекти державного регулювання сфери освіти, в тому числі модернізації і реформування освіти; інституціалізація недержавних освітніх організацій стосовно інституційного проектування внутрішнього середовища освітніх установ; стратегічна поведінка університетів.

2. Виділено сучасні проблеми створення кадрового потенціалу закладів вищої освіти: пов'язані з невдоволенням діяльністю закладу вищої освіти представниками зовнішнього середовища (власне виклики); пов'язані з яким-небудь компонентом структури закладу вищої освіти та його діяльності (зокрема, напругою всередині системи закладів вищої освіти). При цьому напруга, виникаючи на перетині старого і нового способу дії закладу вищої освіти, створює ситуацію для вибору його поведінкової реакції.

3. Охарактеризовано необхідність впровадження консервативних моделей поведінки закладів вищої освіти стосовно формування кадрової політики. Підкреслено, що найважливішим трендом в поведінкових змінах закладів вищої освіти має бути диференціація − процес формування різнохарактерних стійких моделей поведінки та організації роботи закладів вищої освіти, що відтворюються в основних сферах діяльності, в результатах, в управлінні, в програмах і проектах, як інтегрована відповідь на конкретно-історичне поєднання факторів зовнішнього і внутрішнього середовища.

Список використаних джерел

1. Рудакевич М. Організаційно-кадровий аудит у системі механізму реалізації кадрової політики державних органів / М. Рудакевич // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2010. – Вип. 5. – С.1−8.

2. Серьогін С. М. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін. − Дніпро, 2011. − 352 с.

3. Стец В. А. Менеджмент персоналу: навч.посіб. / В. А. Стец, І. І. Стец, М. Ю. Костючик. – Тернопіль : Лілея, 1996. – 180 с.

4. Стрехова С. В. Кадрова політика: важелі впливу на ефективність, механізми та інструменти реалізації / С. В. Стехова // Економічний часопис XXI. − 2012. № 3–4. − С. 66−70.

5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. Problems and Perspectives in Management, 16(2), 321.

References

1. Rudakevych, M. (2010). Organizacijno-kadrovyj audyt i systemi mexanizmu realizaciyi kadrovoyi polityky derzhavnych organiv [Organizationally personnel audit in the system of the mechanism of realization of personnel policy of public authorities]. Naukovyj visnyk «Demokratychne vryaduvannya», 5, 1−8.

2. Seryogin, S. M. (2011). Kadrova polityka i derzhavna sluzhba [Personnel policy and majestically service]. Dnipro : DRIDU NADU, 352 p.

3. Stecz, V. A. and Kostyuchyk, M. Yu (1996). Menedzhment personalu [Personnel management]. Ternopil : Lileya, 180 p.

4. Strexova, S. V. (2012). Kadrova polityka: vazheli vplyvu na efektyvnist mexanizmy ta instrumenty realizaciyi [Personnel policy: leverage over efficiency, mechanisms and instruments of realization]. Ekonomichnyj chasopy`s XXI, 3–4, 66−70.

5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. Problems and Perspectives in Management, 16(2), 321.

УДК: 351.851
DOI: 10.5281/zenodo.3842056

Курська Т. М., к.т.н., доцент, доцент кафедри НУЦЗУ, м. Харків

Kurskaya T.N., c.t.s, assistant professor, assistant professor of the Department of the National University of Civil Defense of Ukraine

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНКЛЮЗИВНОЮ ОСВІТОЮ ОСІБ З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ ЗДОРОВ'Я ТА ІНВАЛІДІВ

STATE REGULATION OF INCLUSIVE EDUCATION OF PERSONS WITH DISABILITIES OF HEALTH AND DISABILITIES

Стаття спрямована на вивчення основних особливостей державного регулювання інклюзивною освітою осіб з обмеженими можливостями здоров'я та інвалідів. Автор в статті розкриває проблемні питання, які стоять перед державою при реалізації державного регулювання сферою інклюзивної освіти, описує основні напрями роботи з даною категорією осіб та досліджує форми надання соціального забезпечення в рамках державного регулювання сферою.

Ключові слова: *державне регулювання, інклюзивна освіта, діти-інваліди, інклюзивні форми навчання.*

The article is aimed at exploring the main features of state regulation of inclusive education for persons with disabilities and disabled people. In the article the author reveals the problematic issues facing the state in the implementation of state regulation of the sphere of inclusive education, describes the main directions of work with this category of persons and explores the forms of providing social security within the framework of state regulation of the sphere.

Keywords: *state regulation, inclusive education, children with disabilities, inclusive forms of education.*

Постановка проблеми. Збільшення чисельності інвалідів в структурі населення веде до необхідності зміни ставлення до них в суспільстві, проведення спеціальної державної політики, спрямованої на реабілітацію та адаптацію дітей-інвалідів до сучасного життя.

Однією з особливостей нинішнього етапу розвитку державної політики щодо дітей-інвалідів є включення сімей, які виховують дітей-інвалідів, як об'єкта та суб'єкта управління соціальною політикою держави.

Розвивається система освітніх послуг для дітей-інвалідів та дітей з обмеженими можливостями, включаючи моделі інклюзивної освіти. Очевидно, що домогтися значних позитивних результатів в реалізації державного регулювання по відношенню до дітей-інвалідів неможливо без зміни ставлення суспільства до інвалідів, в тому числі й до виховання дітей-інвалідів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.В Україні спостерігається зростання дослідницького інтересу до феномену інклюзивної освіти, про що свідчить збільшення кількості праць, присвячених даному питанню (Е. Антонова, В. Бондар, А. Карська, Н. Клименюк, К. Кольченко, В. Ляшенко, М. Семенюк, В. Синьов, О. Таранченко, С. Хлебік, А. Шевцов, А. Шевчук та інші). У роботах згаданих авторів докладно висвітлено окремі аспекти розвитку інклюзивної освіти в міжнародному та вітчизняному контекстах. Однак цілісний аналіз процесу впровадження в Україні інклюзивної освітньої моделі залишається за межами вітчизняного дослідницького пошуку, що пояснюється необхідністю зосередження на проблемах розробки механізмів державного регулювання популяризацією та впровадженням інклюзивної освіти.

Постановка завдання. Метою даної статті є виявлення особливостей державного регулювання інклюзивною освітою для осіб з обмеженими можливостями здоров'я та інвалідів й їх потреб в освіті.

Виклад основного матеріалу. За останні двадцять років в Україні та в світі спостерігається тенденція збільшення чисельності дітей-інвалідів. Згідно зі світовими дослідженнями, більш ніж 500 мільйонів людей у світі є інвалідами в результаті розумових, фізичних чи сенсорних дефектів; в середньому в світі близько 2,5% дітей мають суттєві порушення здоров'я та ще близько 8% - труднощі з поведінкою або навчанням. Дані тенденції зумовили перехід від медичного розуміння сутності інвалідності до соціального, необхідності зміщення акцентів політики в бік профілактики інвалідності та створення умов для інтеграції інвалідів у суспільство, врахування їхніх потреб та використання можливостей осіб з інвалідністю в різних сферах життя суспільства.

Відповідно до чинного законодавства, органами державної влади створюються окремі організації, які здійснюють освітню діяльність за адаптивними основними загальноосвітніми програмами для глухих, сліпих та з важкими порушеннями мови, з порушеннями опорно-рухового апарату, із затримкою психічного розвитку, з розумовою відсталістю, з розладами аутистичного спектру, зі складними дефектами та інших осіб з обмеженими можливостями здоров'я.

Інклюзивна освітадля дітей-інвалідів не повинна ставати самоціллю, тим більше набувати формальний характер - інклюзія заради інклюзії. Розвиток інклюзивних форм навчання інвалідів повинен здійснюватися поступово, на основі планування та реалізації комплексу заходів, котрі забезпечують

дотримання вимог до організації цієї діяльності (включаючи наявність відповідної матеріальної бази, спеціальних освітніх програм, підготовку педагогічних колективів, проведення роз'яснювальної роботи з учнями та їх батьками). Інакше подібна міра не тільки не дозволить забезпечити повноцінну інклюзію навчання дітей-інвалідів, а й негативно позначиться на якості роботи освітніх установ з іншими учнями.

Освітні програми та навчально-методичне забезпечення освітнього процесу для інвалідів та осіб з обмеженими можливостями здоров'я повинні розроблятися з урахуванням індивідуальних особливостей.

Одним із ключових моментів навчання є включення в варіативну частину освітньої програми спеціалізованих адаптаційних дисциплін (модулів). Введення спеціалізованих адаптаційних дисциплін (модулів) в основні освітні програми призначене для додаткової індивідуалізованої корекції порушень навчальних та комунікативних умінь, професійної та соціальної адаптації на етапі вищої освіти.

Вибір методів навчання визначається змістом навчання, рівнем професійної підготовки педагогів, методичного та матеріально-технічного забезпечення, особливостями сприйняття навчальної інформації студентів-інвалідів та студентів з обмеженими можливостями здоров'я. В освітньому процесі рекомендується використання соціально-активних та рефлексивних методів навчання, технологій соціокультурної реабілітації з метою надання допомоги у встановленні повноцінних міжособистісних відносин з іншими студентами, створення комфортного психологічного клімату в студентській групі.

Студенти з обмеженими можливостями здоров'я, на відміну від інших студентів, мають свої специфічні особливості сприйняття та переробки матеріалу. Підбір і розробка навчальних матеріалів повинні проводиться з урахуванням того, щоб надавати цей матеріал в різних формах так, щоб інваліди з вадами слуху отримували інформацію візуально, з порушеннями зору - аудіально (наприклад, з використанням програм-синтезаторів мови) або за допомогою тіфлоінформаціонних пристроїв.

При визначенні місць навчальної та виробничої практик для інвалідів та осіб з обмеженими можливостями здоров'я освітня організація повинна враховувати рекомендації медико-соціальної експертизи, відображені в індивідуальній програмі реабілітації інваліда, щодо рекомендованих умов та видів праці. При необхідності для проходження практик створюються спеціальні робочі місця відповідно до характеру порушень, а також з урахуванням професійного виду діяльності та характеру праці, при виконанні студентом-інвалідом трудових функцій.

Для здійснення процедур поточного контролю успішності та проміжної атестації учнів освітня організація повинна створити фонди оціночних коштів, адаптовані для інвалідів та осіб з обмеженими можливостями здоров'я, котрі дозволять оцінити досягнення ними запланованих в основний освітній програмі результатів навчання та рівень сформованості всіх компетенцій, які заявлені в освітній програмі. Форма проведення поточної та підсумкової атестації для студентів-інвалідів встановлюється з урахуванням індивідуальних психофізичних особливостей (усно, письмово на папері, письмово на комп'ютері, у формі тестування). При необхідності студенту-інваліду надається додатковий час для підготовки відповіді на заліку або іспиті.

Як і всі інші студенти, інваліди можуть навчатися за індивідуальним навчальним планом у встановлені терміни з урахуванням особливостей та освітніх потреб конкретного учня.

Заходи щодо сприяння працевлаштування випускників-інвалідів необхідно здійснювати у взаємодії з державними центрами зайнятості населення, некомерційними організаціями, громадськими організаціями інвалідів, підприємствами та організаціями. Основними формами сприяння працевлаштування випускників-інвалідів є презентації та зустрічі роботодавців зі студентами-інвалідами старших курсів, індивідуальні консультації студентів та випускників з питань працевлаштування, майстер-класи та тренінги. Ефективним є працевлаштування на квотніта спеціально обладнані для інвалідів робочі місця. У програмах підготовки в рамках адаптаційних дисциплін необхідно передбачати підготовку випускників-інвалідів до працевлаштування до наступного етапу соціалізації, пов'язаного безпосередньо з повноцінним розкриттям та застосуванням на практиці отриманих під час навчання компетенцій.

Значний внесок в ефективну реалізацію освітнього процесу для інвалідів та осіб з обмеженими можливостями здоров'я вносять електронні навчальні курси та дистанційні освітні технології.

Здійснення комплексного супроводу освітнього процесу інвалідів та осіб з обмеженими можливостями здоров'я відповідно до рекомендацій служби медико-соціальної експертизи або психолого-медико-педагогічної комісії прив'язане до структури освітнього процесу, з визначенням його цілей, побудовою, змістом та методами.

Напрямки розвитку інклюзивної освіти можуть бути наступні:

- створення спеціальних умов для дітей, що мають особливі освітні потреби у всіх типах та видах освітніх установ;

- диференційований підхід при прийнятті рішень про форми виховання та освіти дітей-інвалідів на основі оцінки стану їх здоров'я.

Увага до аналізу становища дітей-інвалідів обумовлена рядом соціальних та методологічних обставин. Світовий тренд до збільшення абсолютної та відносної чисельності інвалідів найнаочніше в Україні проявляється для осіб дитячих вікових груп. Дитячий вік є дуже чутливим як до негативних, так і позитивних впливів на організм, раннє виявлення інвалідності, прийняття ефективних реабілітаційних заходів дозволить стабілізувати стан здоров'я і, згодом, може привести до зміни статусу - зняття інвалідності. Створення сприятливого середовища, умов для освіти, соціалізації, дозвілля, відпочинку, фізичної активності дозволяє мінімізувати вплив здоров'я на обмеження можливостей, дозволить адаптуватися дитині до життя в суспільстві, вести повноцінне життя.

До повноважень виконавчих органів державної влади в сфері освіти відносяться наступні:

- створення, реорганізація, ліквідація та фінансове забезпечення державних освітніх організацій, здійснення функцій та повноважень засновника державних освітніх організацій, які здійснюють освітню діяльність за адаптованими основним загальноосвітніми програмами для глухих, сліпих, з важкими порушеннями мови, з порушеннями опорно-рухового апарату, із затримкою психічного розвитку, з розумовою відсталістю, зі складними дефектами та інших осіб з обмеженими можливостями здоров'я;

- визначення порядку регламентації та оформлення відносин державної та муніципальної освітньої організації та батьків (законних представників) учнів, які потребують тривалого лікування, а також дітей-інвалідів в частині організації навчання за основними загальноосвітніми програмами на дому або в медичних організаціях;

- визначення порядку виховання та навчання дітей-інвалідів вдома, а також встановлення розміру компенсації витрат батьків на такі цілі;

- фінансове забезпечення виховання та навчання дітей-інвалідів у дошкільних та загальноосвітніх організаціях;

- надання учням з обмеженими можливостями здоров'я державних освітніх організацій безкоштовно спеціальних підручників та навчальних посібників, іншої навчальної літератури, а також послуг сурдоперекладачів та тіфлосурдоперекладачів.

Істотними досягненнями України у сфері розвитку інклюзивної освіти є державна підтримка та врегулювання досліджуваного процесу засобами удосконалення законодавчої бази. Відзначимо, що впровадження інклюзивної освіти в Україні зумовлює необхідність якісної модернізації педагогічної підготовки. Перш за все виникає необхідність введення нових спеціальностей, збагачення змісту педагогічної підготовки інклюзивної складової.

Впроваджені в нашій державі програми та проекти, зумовили необхідність модернізації управління освітою. Перш за все активізація громадського руху та розвиток партнерства в рамках впровадження нової освітньої моделі сприяють децентралізації управління, застосування управлінської вертикалі «знизу вгору» в удосконаленні законодавчої бази та задоволенні освітніх потреб споживачів освітніх послуг. Використані механізми залучення якомога більшої кількості шкіл до участі в програмах та проектах розвитку інклюзивної освіти підтвердили необхідність співпраці між навчальними закладами в застосуванні інноваційних підходів забезпечення інклюзивної освіти, сприяли об'єднанню шкіл в мережі, що дозволяє здійснювати обмін знаннями та досвідом, розробляти єдині вимоги до формування ефективної системи задоволення різноманітних освітніх потреб учнів.

Висновки та перспективи подальших досліджень.Таким чином, за роки незалежності в Україні відбулася зміна освітніх моделей. Процес трансформації зумовив зміни законодавчої бази; активізацію громадського руху, спрямованого на впровадження інклюзивної освіти; оновлення змісту педагогічної підготовки викладача; модернізацію управління освітою. Встановлено, що пріоритетними формами освітніх трансформацій стали експериментальні програми та соціально-освітні проекти.

Аналіз позитивних змін в досліджуваній сфері дозволив конкретизувати проблеми, подолання яких сприятиме оптимізації подальшого розвитку інклюзивної освіти. Однак основними перешкодами на наш погляд є відсутність ефективних механізмів фінансування системи інклюзивного навчання, недостатнє матеріально-технічне та кадрове забезпечення педагогічного процесу, низький рівень пристосування будівель загальноосвітніх закладів до навчання дітей з особливими потребами, низький рівень психологічної готовності суб'єктів педагогічного процесу до введення інклюзивного навчання.

Саме тому сьогодні необхідна розробка комплексного механізму державного регулювання інклюзивної освіти, який буде забезпечувати скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво освітою осіб, маючих особливі потреби.

Список використаних джерел

1. Амірбеков Г.Д. Через інклюзивну освіту до толерантного суспільства:освітньо-комунікаційний аспект. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Сер. : Соціальні комунікації*, 2013. Вип. 5. С. 47-51

2. Вавренюк С.А. Розвиток освіти в Україні в контексті ризиків та викликів. *Публічне урядування: зб. наук. праць. К.: Вид-во ДП «Виробничий дім «Персонал»*, 2018. Вип. 3 (13). 225 с.

3. Волчелюк Ю.І. Особливості та соціально-педагогічні умови соціальної адаптації студентів з обмеженими фізичними можливостями в умовах інклюзивного освітнього простору.*Теоретико-методичні проблеми виховання дітей та учнівської молоді*, 2013.Вип. 17(1). С. 163-173.

4. Клопота Є.А. Проблеми інклюзивної освіти в Україні.*Вісник Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Психологія*, 2013. Вип. 45(2). С. 94-101.

5. Кольченко К.О. Концептуальні підходи до впровадження інклюзивної освіти у вищих навчальних закладах.*Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами*, 2013. № 10. С. 12-21.

6. Тамм А.Є. Інклюзивна освіта як предмет наукових досліджень в сучасній Україні. *Актуальні проблеми державного управління*, 2012. № 1. С. 78-86.

References

1. Amirbekov G.D. "Through Inclusive Education for a Tolerant Society: An Educational and Communication Aspect [Cherez inklyuzivnu osvitu do tolerantnogo suspilstva: osvitno-komunikacijnij aspekt]."*Bulletinofthe VN Kharkiv National University Karazin. Avg. : Social Communications* 5 (2013): 47-51.Print

2. Vavrenyuk S.A. "Development of educationin Ukraine in the contex to frisksand challenges [Rozvitokosviti v Ukrayini v konteksti rizikiv ta viklikiv]."*Public Governance: Coll. of science sthings* 3(13) (2018): 225. Print

3. Volchelyuk Yu.I. "Features and socio-pedagogical conditions of social adaptation of students with disabilities in the conditions of inclusive educational space [Osoblivosti ta socialno-pedagogichni umovi socialnoyi adaptaciyi studentiv z obmezhenimi fizichnimi mozhlivostyami v umovah inklyuzivnogo osvitnogo prostoru. Teoretiko-metodichni problem vihovannya ditej ta uchnivskoyi molodi]. "*The oretica land methodological problems of education of children and students* 17 (1) (2013):163-173. Print

4. Klopota E.A."Problems of inclusive education in Ukraine [Problemi inklyuzivnoyi osviti v Ukrayini]."*Bulletin of the Kharkiv National Pedagogical University Frying pans. Psychology* 45 (2) (2013): 94-101. Print

5. Kolchenko K.O."Conceptual approaches to inclusive education in higher education [Konceptualni pidhodi do vprovadzhennya inklyuzivnoyi osviti u vishih navchalnih zakladah]."*Actual problems of education and education of people with special needs*10 (2013): 12-21. Print

6. Tamm A.E."Inclusive education as a subject of scientific research in modern Ukraine [Inklyuzivna osvita yak predmet naukovih doslidzhen v suchasnij Ukrayini]."*Actual Problems of Public Administration*, 1 (2012): 78-86.Print

УДК: 351.82
DOI: 10.5281/zenodo.3842058

Мороз С.А., к.держ.упр.,старший науковий співробітник Навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України; Україна; e-mail: ra.ekma@gmail.com

Moroz S.A., PhD of Public Administration, Senior Research Officer of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine; Ukraine, e-mail: ra.ekma@gmail.com

РІВЕНЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОСНОВНИХ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ЗА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ ДУМКИ УКРАЇНСЬКИХ СТУДЕНТІВ)

THE LEVEL OF RESPONSIBILITY OF THE MAJOR SUBJECTS OF THE MANAGEMNT FOR THE HIGHER EDUCATION QUALITY IMPROVEMENT (BASED ON THE ANALYSIS OF THE STUDENTS' POINT OF VIEW)

Стаття містить результати аналізу опитування студентів вітчизняних закладів вищої освіти щодо компетенції основних суб'єктів у проведенні реформ щодо підвищення якості вищої освіти. В статті проведено аналіз думки студентів щодо рівня відповідальності суспільства, органів публічного управління, студентів, закладів вищої освіти та роботодавців за ініціювання та проведення реформ у сфері вищої освіти за напрямом підвищення її якості. Обґрунтовано напрями вдосконалення механізмів державного управління забезпеченням якості освітньої діяльності та якості вищої освіти за рахунок розширення повноважень профільних органів публічного управління на регіональному рівні у реалізації державного контролю у сфері вищої освіти. В статті сформульовано узагальнення та висновки щодо змісту та практики дій держави за напрямом залучення студентів та роботодавців до процедур забезпечення якості вищої освіти.

Ключові слова: *забезпечення якості вищої освіти; компетенція суб'єктів публічного управління у проведенні реформ щодо підвищення якості вищої освіти; опитування студентів щодо рівня відповідальності держави за реформування галузі вищої освіти*

The article contains results of the analysis of the survey of students from domestic Institutions of Higher Education as for competence of the main subjects in

holding reforms for higher education quality improvement. The article contains analysis of students' point of view on the level of responsibility of society, public administration bodies, students, Institutions of Higher Education and employers for initiating and carrying out reforms in the field of higher education with the direction to improve its quality. The ways to improve the mechanisms of public administration of ensuring the educational activity quality and the higher education quality are justified by expanding the powers of specialized public administration bodies at the regional level in the implementation of state control in the field of higher education. The article contains summaries and draws conclusions on the content and practice of the state's actions in the direction of involving students and employers in the procedures of assurance the higher education quality.

Key words: *assurance of higher education quality; competence of the bodies of subjects of public administration in holding reforms as for improving higher education; survey of students as for the level of state's responsibility for reforming higher education sphere.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв’язок із важливими науковими чи практичними завданнями.Існуючи на цей час суперечності між університетською автономією з одного боку та відповідальністю держави за здійснення нагляду (контролю) за дотриманням закладами вищої освіти (ЗВО), незалежно від форми їх власності та підпорядкування, законодавства у сфері освіти і науки та стандартів освітньої діяльності, обумовлюють актуалізацію питань щодо розмежування (уточнення) компетенції суб’єктів публічного управління та адміністрацій ЗВО. З одного боку таке розмежування інституціонально закріплено у нормах Закону України «Про вищу освіту» (повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки; повноваження державних органів, до сфери управління яких належать ЗВО; повноваження органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать ЗВО; повноваження засновника (засновників) ЗВО; повноваження Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти; повноваження незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; повноваження керівника ЗВО та керівника факультету; повноваження вченої ради тощо)» [15], а з іншого – відповідне закріплення не є остаточно вичерпаним. На підтвердження цієї тези свідчить як факт постійного внесення змін до нормативно-правових актів (наприклад, з часу прийняття Закону України «Про вищу освіту» його зміст зазнав чисельних змін за результатами прийняття інших Законів України), так і постійний розвиток змісту феноменів університетської автономії та академічної свободи. Іншими словами, закріплені на цей час за державою повноваження щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері вищої освіти не

можуть бути визнані, а ні такими що є оптимальними (ми не можемо констатувати той факт, що визначені в Законі України «Про вищу освіту» повноваження держави в управлінні системою вищої освіти максимально сприяють задоволенню потреб суспільства), а ні такими що забезпечують ефективний розвиток галузі вищої освіти. Постійна зміна умов функціонування системи вищої освіти, так само як і рухливість системи державного управління її розвитком актуалізують питання пошуку нових моделей розбудови балансу між університетською автономією і академічною свободою з одного боту, та рівнем контролю держави за діяльністю ЗВО. Вирішення цього питання важко уявити без з'ясування думки кожного із зацікавлених у розвитку системи вищої освіти суб'єктів та представників відповідальних за забезпечення її якості інститутів. Одним з фокусів експертної уваги у межах такого з'ясування може бути думка студентів щодо повноважень окремих з суб'єктів в ініціюванні та проведенні реформ за напрямом підвищення якості вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. Проблематика забезпечення якості вищої освіти не є принципово новим напрямом в організації наукових пошуків у галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Окремі аспекти державного управління забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти були розглянуті В.М. Бабаєвим (визначено місце та роль студентів у забезпеченні якості вищої освіти, а також запропоновано напрями вдосконалення процедур державного моніторингу якості освітньої діяльності) [6], С.А. Букой (визначено значущість детермінант якості вищої освіти в контексті експертної оцінки студентів) [9], С.М. Домбровською (визначено напрями удосконалення державного менеджменту щодо підвищення якості вищої освіти та пріоритети розвитку конкурентноспроможності українських закладів вищої освіти) [3], В.І. Луговим (обґрунтувано релевантні моделі реалізації принципів автономії та врядування у вищій освіті України на основі міжнародного досвіду та історичного дискурсу) [1], С.В. Майбородою (розглянуто історичну ретроспективу державного управління вищою освітою, а також визначено тенденції його розвитку) [5], В.М. Морозом (визначено напрями удосконалення адміністративно-правових методів державно-управлінського впливу на систему підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих закладів вищої освіти) [6], А.В. Озаровською (обґрунтувано механізми державногоуправління забезпеченням якості вищої освіти з прийняттям до уваги тенденцій соціально-економічногорозвитку України) [13], Л.І. Паращенко (розкрито значення моніторингу якості освіти як інструменту державного управління системою освіти; визначено проблеми становлення та розвитку національної системи моніторингу якості освіти) [14], В.П. Садковим

(проведено аналіз проблем забезпечення якості освіти закладами вищої освіти, а також визначено місце та роль освітніх стандартів у забезпеченні якості освітньої діяльності) [16], Г.Ф. Хоружим (розглянуто історичні аспекти функціонування європейських та вітчизняних закладів вищої освіти, а також визначено сутність і зміст європейської та національної політики у галузі вищої освіти) [18] та іншими дослідниками. У межах наших попередніх публікацій питання державного управління забезпеченням якості освітньої діяльності та якості вищої освіти також позиціонували на рівні предмету наукового пошуку [10, 11]. Не дивлячись на достатній рівень наукової уваги до проблематики державного управління забезпеченням якості у сфері вищої освіти, окремі її питання все ще залишаються відкритими для організації подальших наукових пошуків.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Проблематика участі держави в управлінні якістю освітньої діяльності закладів вищої освіти та якості вищої освіти в цілому, з огляду на постійну зміну умов функціонування системи вищої освіти, не може бути вирішена остаточно, а отже будь які з результатів наукових пошуків є актуальними лише в контексті безпосереднього часу їх проведення. Разом з тим, у межах обраної нами у якості фокусу наукової уваги проблематики існують ті з питань, відповіді на які не лише не набули свого остаточного оформлення, незалежно від часу їх порушення, а і взагалі не позиціонували на рівні предмету дослідження. Наприклад, питання визначення думки здобувачів вищої освіти щодо рівня компетенції тих чи інших суб'єктів в ініціюванні та проведенні реформ щодо забезпечення якості вищої освіти не перебувало у колі уваги вітчизняних дослідників. Порушення цього питання, так само як і формулювання відповідь на нього, є достатньо важливими детермінантами розвитку системи вищої освіти, особливо з огляду на необхідність пошуку балансу між здатністю суб'єкту управління здійснювати зміни та готовністю об'єкту управління змінюватись. Іншими словами, з'ясування очікувань студентів щодо місця та ролі держави у забезпеченні якості освітньої діяльності та якості вищої освіти є однією з умов формулювання соціально виваженого та економічно обґрунтованого управлінського рішення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). За результатами аналізу відповідей респондентів визначити компетенцію (рівень відповідальності) суб'єктів у проведенні реформ щодо підвищення якості вищої освіти, а також запропонувати напрями вдосконалення механізмів державного управління забезпеченням якості освітньої діяльності та якості вищої освіти на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.З'ясування думки вітчизняних студентів щодо

компетенції тих чи інших суб'єктів в ініціюванні реформ з підвищення якості вищої освіти було здійснено у межах авторського позагрантового проекту «Оцінка якості вищої освіти». Програма реалізації проекту передбачала організацію дослідження у тому числі і за межами України. Використання потенціалів методу компаративістики щодо предмету наукової уваги дозволяє, з одного боку, виявити ті з характеристик які є спільними для феноменів які порівнюються, а з іншого – з'ясувати унікальність їх змісту. Отримання знань щодо унікальності того чи іншого феномену дозволяє не лише ідентифікувати його особливості, та тим самим отримати аналітичні матеріали для аналізу змісту, а й виявити потенціали для подальшого розвитку. Партнерами в реалізації проекту за межами України стали Інститут міжнародної та порівняльної освіти Пекінського педагогічного університету (м. Пекін, Китай) та Балтійська Міжнародна Академія (м. Рига, Латвія). Вподобання щодо вибору партнерів з Латвії та Китаю були обумовлені такими фактами:Латвія, до початку реформування своєї системи вищої освіти в контексті вимог норм європейського простору вищої освіти, мала достатньо схожі з Україною характеристики рівня розвитку відповідної системи (наявність спільного досвіду перебування у межах одного інституціонального середовища), а отже досвід її успішної інтеграції до європейських структур, так само як і використані при цьому механізми, заслуговують на увагу дослідників; Китай демонструє неабиякі досягнення у сфері вищої освіти (за результати оцінювання міжнародних рейтингових агентств китайські ЗВО демонструють найвищу динаміку зростання свого потенціалу). Моделі вищої освіти Латвії (європейська) та Китаю (східно-азіатська) не є тотожними, а ні за своїм змістом, а ні за принципами розбудови. Саме з огляду на перспективність подальшого розвитку кожної з них, а також в контексті можливості використання досвіду трансформації систем вищої освіти Латвії та Китаю для реформування вітчизняної освітянської галузі, автором дослідження були обрані у якості партнерів в реалізації проекту саме Пекінський педагогічний університетта Балтійська Міжнародна Академія (далі ЗВО-партнери). У співпраці з ЗВО-партнерами було розроблено концепцію проведення дослідження «Оцінка якості вищої освіти» та обрано методи збору аналітичної інформації. Передбачалось, що кожен з ЗВО-партнерів організує проведення опитування студентів в країні свого розміщення та передасть отримані результати іншим зацікавленим учасникам проекту для подальшого самостійного аналізу. У якості методу проведення опитування авторами дослідження було обрано анкетування. На переконання представників соціологічної наукової думки анкетуванняє простим у використанні та відносно не затратним за обсягами передбачених для використання ресурсів, методом збирання первинної інформації. Анкетування «має високій рівень доступності для цільової

аудиторії та дозволяє отримати статистично вірні дані» [2, с. 19]. Отримана за результатами анкетування інформація (якісні та кількісні дані), як правило, легко систематизується та обробляється. Формулювання змісту передбаченої програмою реалізації проекту «Оцінка якості вищої освіти» анкети відбулось з прийняттям до уваги методичних порад Т.О. Лукіної щодо використання технології розробки анкет для моніторингових досліджень освітніх проблем, а саме тих з них, які безпосередньо пов'язані з формулюванням питань анкети та їх структуруванням [4]. Після узгодження змісту анкети представники кожного з ЗВО-партнерів провели опитування студентів у країні свого розміщення та здійснили обмін отриманою інформацією. Окремі з результатів аналізу відповідей китайських та латвійських студентів були нами оприлюднені у межах інших наших наукових публікацій [8, 12], а отже у межах цього напряму наукових пошуків ми маємо намір зосередитись на аналізі думки вітчизняних студентів щодо компетенції деяких з суб'єктів у проведенні реформ з підвищення якості вищої освіти. Маючи намір, з одного боку, мінімізувати ризики помилкового сприйняття респондентами змісту питань анкети, а з іншого – з метою уточнення фокусу наукової уваги, авторами проекту було прийнято рішення про проведення вибіркових інтерв'ю з потенційними учасниками опитування. Під час інтерв'ю було з'ясовано той факт, що представники фокус-групи правильно розуміють питання анкети та запропоновані варіанти відповідей на них. Крім того, під час інтерв'ю потенційні респонденти продемонстрували свою зацікавленість до участі у проекті та здатність до проведення виваженого оцінювання. Іншими словами, представники фокус групи (учасники інтерв'ю) не продемонстрували так званої «втоми від опитувань» (зазвичай наявність такої втоми суттєво знижує рівень достовірності та повноти отриманої інформації) та виявили не лише бажання, а і готовність виступити у ролі експертів з оцінювання якості вищої освіти.

До проведення опитування у якості співорганізаторів були залучені студенти магістерської програми які навчаються у Національному технічному університеті «Харківський політехнічний інститут» та Національному університеті цивільного захисту України за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Залучення студентів до безпосередньої організації опитування, з одного боку, дозволило залучити найбільш вмотивованих здобувачів вищої освіти до участі у реальному науковому проекті, що відповідає змісту інтегральної компетентності сформульованої у межах Проекту стандарту вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» на другому (магістерському) рівні. Студенти мали можливість набути досвід проведення інтерв'ю, організації опитування та первинної обробки отриманої інформації. Крім того, сучасна практика проведення опитувань свідчить про те, що респонденти більш охоче та

відвертіше спілкуються з тими організаторами опитування, яким вони більше довіряють. Іншими словами, комунікація на рівні «студент – інтерв'юер» та «студент – респондент» завжди буде більш ефективною від спілкування на рівні «вчений – інтерв'юер» та «студент – респондент». Таке наше припущення підтверджується результатами наукових пошуків щодо умов виникнення (підвищення рівня) довіри між сторонами комунікації (у нашому випадку між суб'єктом та об'єктом опитування). Наприклад, вчені-біологи довели існування зв'язку між рівнем окситоцину в крові та станом довіри. Наявність такого взаємозв'язку обумовлено тим фактом, що збільшення рівня окситоцину, який стимулює вироблення ендорфінів (так званих гормонів щастя) та відповідає за виникнення відчуття задоволення і довіри, є результатом колективної дії поєднаних між собою бажаною спільною справою осіб. За дослідженнями Д. Мейєр (DixieMeyer) окситоцин є основою для формування довіри не лише на індивідуальному рівні (людина – людина), а також на рівні групової взаємодії (людина – група) [19, с. 392-397].Іншими словами, взаємодія між студентом-інтерв'юером та студентом-респондентом (колективна дія пов'язаних між собою у межах певної спільноти осіб) може розглядатись на рівні одного з джерел підвищення рівня окситоцину в крові, а відповідно і рівня довіри між учасниками комунікації.

У свою чергу, вчені-психологи стверджують про те, що рівень довіри між соціальними об'єктами (людина – людина; людина – група; група – група) залежить від рівня узгодження систем цінностей учасників соціальної взаємодії (поглядів, принципів тощо). Приймаючи до уваги цей факт можемо стверджувати про те, що між категоріями «студент – інтерв'юер» та «студент – респондент» встановлюється достатній для отримання достовірної інформації рівень довіри. Отже, залучивши студентів до проведення опитування на рівні інтерв'юерів, авторам проекту «Оцінка якості вищої освіти» вдалося мінімізували ризик не сприйняття (відторгнення) респондентами якорганізаторів дослідження (суб'єктів опитування) так і запропонованих ними питань (змісту анкети).

В опитуванні прийняло участь 563 респондентів віком від 18 до 35 років з Харківської, Полтавської, Сумської, а також підконтрольних Україні частин Донецької та Луганської областей. Безумовно, кількість охоплених опитуванням респондентів, так само як і територіальна локалізація проведення дослідження не дозволяє вести мову про його репрезентативність по відношенню до України в цілому. Разом з тим, за певних абстрагувань, вибірка може вважатися такою що відображує основні характеристики генеральної сукупності на регіональному рівні. З огляду на цей факт отримані внаслідок аналізу відповідей респондентів результати можуть бути використані

суб'єктами публічного управління у галузі освіти на рівні одного з джерел інформаційного забезпечення процедур прийняття управлінських рішень.

Серед запропонованих авторами проекту питань опитування студентів, було у тому числі й те, фокусом уваги якого було визначення думки респондентів щодо компетенції окремих з суб'єктів управління якістю вищої освіти в ініціюванні та проведенні реформ у відповідній галузі. Результати обробки анкет подано на рисунку 1.

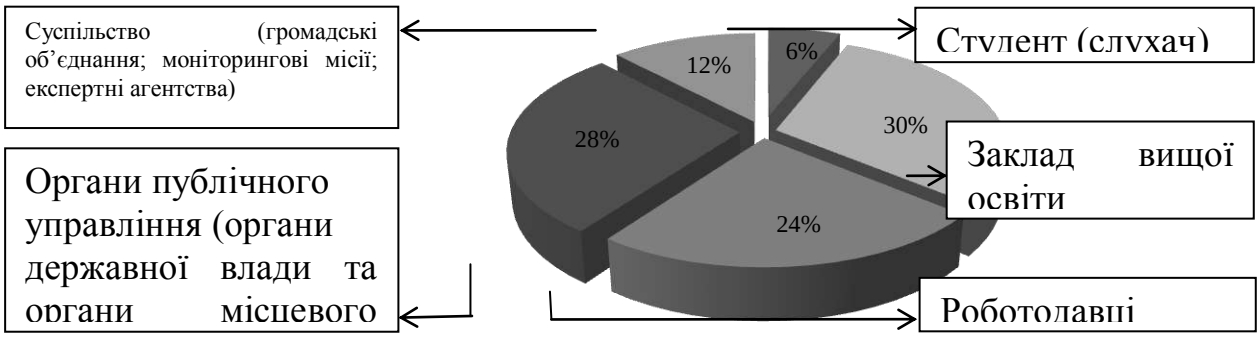

Рис.1 – Компетенція суб'єктів упроведенні реформ щодо підвищення якості вищої освіти

За результатами аналізу отриманих результатів можемо сформулювати такі основні узагальнення.

По-перше, на думку респондентів найбільший рівень відповідальності за ініціювання та проведення реформ щодо підвищення якості вищої освіти покладається на заклади вищої освіти (30%) та органи публічного управління (28%). Цілком очевидно, що різниця між рівнями відповідальності ЗВО та органів публічного управління не є значущою. Іншими словами, держава та ЗВО в оцінках респондентів мають майже однаковий рівень відповідальності за ініціювання реформ відповідного змістовного спрямування. У разі умовного об'єднання запропонованих до вибору респондентам суб'єктів у межах окремих груп різниця між рівнями відповідальності є більш відчутною. Наприклад, такі суб'єкти як ЗВО та студенти можуть бути об'єднані у межах однієї групи, адже студенти є невід'ємною частиною ЗВО. За умови такого об'єднання сумарний рівень відповідальності ЗВО та студентів дорівнює 36%. У свою чергу ми можемо вести мову про умовне об'єднання у межах однієї групи суспільства та органів публічного управління, адже ці суб'єкти мають нерозривний зв'язок. Сумарна частка відповідальності такої зведеної групи дорівнює 40%, що само пособі є достатньо значущім результатом для визначення відповідального за ініціювання та проведення реформ в системі вищої освіти. Отже, здобувачі вищої освіти не лише визнають за державою право на дії щодо підвищення якості вищої освіти, а і очікують їх від неї.

По-друге, на думку респондентів найменший рівень відповідальності за ініціювання та проведення реформ щодо підвищення якості вищої освіти

покладається на студентів (6%). Такий результат став дещо неочікуваним для організаторів дослідження, адже у межах Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти студенти розглядаються на рівні одного з стейкхолдерів [17, с. 9]. З огляду на зусилля держави щодо включення студентів до процесів управління ЗВО на рівні достатньо самостійного та незалежного суб'єкту прийняття рішень (закріплено права студентів на участь в управлінні ЗВО через механізм участі у виборах ректора, участі у роботі вченої ради тощо), так само як і до процесів забезпечення якості вищої освіти (кожна з галузевих експертних рад Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти має достатній рівень представництва студентів у своєму складі), організатори дослідження очікували, що студенти відчуватимуть більшій рівень відповідальності за ініціювання реформ в галузі освіти. Отриманий результат свідчить про те, що на цей час студенти, незважаючи на зусилля держави та адміністрацій ЗВО все ще залишаються достатньо пасивним до проведення реформ в системі забезпечення якості вищої освіти суб'єктом.

По-третє, достатньо високий рівень відповідальності за ініціювання та проведення реформ в системі забезпечення якості вищої освіти респонденти визначили для роботодавців (24%). Для порівняння, частка відповідальності роботодавців за результатами аналізу відповідей латвійських та китайських студентів становить 12% та 0% відповідно. Іншими словами, студенти вітчизняних ЗВО висловлюють думку про необхідність залучення роботодавців до реформ щодо підвищення якості вищої освіти. Практика реалізації освітніх програм свідчить про незацікавленість роботодавців приймати участь в реформуванні системи забезпечення якості вищої освіти. Переважна більшість освітніх програм реалізується без участі у навчальному процесі роботодавців, безумовно за винятком тих компонент освітньої програми які пов'язані з проходження студентами виробничої практики.

Питання достатньо високого рівня відповідальності роботодавців за реформування системи забезпечення якості вищої освіти в оцінках респондентів може бути пояснено через призму таких факторів: традиційно склалося, що роботодавці були відірвані від процесів формування змісту освітніх програм та практики їх реалізації у межах ЗВО (відсутність чогось у межах певної системи може стати причиною його включення до неї; відчуття нестачі чогось може стати підґрунтям для формування потреби у його отриманні); під час проходження практики студенти мають можливість оцінити рівень відповідності результатів навчання тим вимогам які висуває роботодавець (студенти припускають, що залучення роботодавців до реформування системи забезпечення якості вищої освіти може сприяти

удосконаленню змісту та практики реалізації освітніх програм); висока ефективність функціонування так званих корпоративних університетів тощо.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Приймаючи до уваги вище наведене можемо сформулювати такі основні висновки.

1. За результатами опитування було встановлено, що з боку студентів є запит на підсилення ролі держави у забезпеченні якості вищої освіти. Безпосередні здобувачі вищої освіти очікують від суб'єктів публічного управління більш активної участі у реформуванні системи забезпечення якості вищої освіти. На цей час повноваження щодо забезпечення якості вищої освіти покладені на Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, в той час як профільні структурні підрозділі місцевих державних адміністрацій (управління освіти і науки обласних державних адміністрацій) позбавлені можливості впливати (реалізовувати функції держави) на якість освітньої діяльності та якість вищої освіти на регіональному рівні. Визначена у Законі України «Про вищу освіту» структура Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти не передбачає наявність територіальних органів, що значно ускладнює реалізацію державою своїх функцій за відповідним напрямом на місцевому рівні. У свою чергу, система державного управління на місцевому рівні має профілі до проблематики освіти структурні підрозділи але при цьому вони позбавлені повноважень щодо забезпечення якості вищої освіти. Пропонуємо розглянути можливість усунення виявленої суперечності шляхом розширення повноважень місцевих державних адміністрацій щодо контролю за якістю освітньої діяльності та якістю вищої освіти на регіональному рівні. Виявлена суперечність також може бути усунена за рахунок зміни структури Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти за напрямом утворення територіальних відділень.

2. Держава на інституціональному рівні, так само як і ЗВО на університетському рівні, повинні вживати заходів щодо підвищення рівня активності студентів (відповідальності студентів) у процесах (процедурах) забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти. Серед можливих кроків із залучення здобувачів вищої освіти до моніторингу якості вищої освіти може стати їх обов'язкова участь в оцінюванні рівня викладання змісту освітніх компонент у межах освітньої програми та якості організації навчального процесу у ЗВО. Наприклад, китайські студенти мають можливість отримати доступ до своєї електронної залікової книжки тільки після оцінювання рівня викладання навчальних дисциплін. Іншими словами, перед тим як отримати доступ у своїй електронній заліковій книжці до сторінки з підсумковою оцінкою за конкретною навчальною дисципліною (оцінка за результатами складання іспиту або заліку) студент змушений оцінити якість її

викладання (оцінка професійного рівня викладача), тобто у спрощено вигляді це виглядає так «оцінив викладача – отримав доступ до тієї оцінки яку він поставив студенту». Запровадження у дію такої системи дозволить, з одного боку, підвищити рівень відповідальності студентів за якість вищої освіти (залучення студентів до моніторингу якості освітньої діяльності та якості вищої освіти на університетському рівні), а з іншого – сприятиме розвитку інформаційно-аналітичного підґрунтя щодо результатів діяльності конкретних викладачів (результати оцінювання студентами викладачів можуть бути використані адміністрацією ЗВО на рівні одного з критеріїв для складання рейтингу науково-педагогічних працівників та як наслідок – для своєчасного вжиття заходів з вдосконалення системи внутрішнього забезпечення якості).

3. Залучення роботодавців до проведення реформ щодо підвищення якості вищої освіти повинно бути здійснено з прийняттям до уваги часу та результатів їх діяльності у відповідній галузі. На цей час не існує будь-яких інституціональних обмежень щодо права участі роботодавців у процесах (процедурах) забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти. Наприклад, фізична особа-підприємець, яка має торгову точку на одне робоче місце, має такі самі права щодо можливості впливу на якість вищої освіти, як й акціонерне товариство яке має мережу гіпермаркетів по всій країні. Скоріше за все, значущість думки кожного з цих роботодавців є різною, адже частка охоплення ринку, результати підприємницької діяльності, можливості у працевлаштуванні випускників ЗВО не є однаковими. Пропонуємо визначити критерії за якими роботодавці можуть залучатись до процедур, наприклад, експертизи змісту та практики реалізації освітніх програми. Крім того, пропонуємо запровадити практику обов’язкового залучення роботодавців, перш за все тих з них, які довели свою ефективність на відповідному ринку товарів та послуг, до складання змісту навчальних програм та оцінювання результатів його засвоєння студентами (наприклад, включення до складу державної екзаменаційної комісії представників найбільш успішних підприємств).

Вище наведені висновки не вичерпують проблематики визначення рівня відповідальності окремих з суб’єктів за реформування системи забезпечення якості, а лише створюють підґрунтя для подальшого обговорення порушеної проблематики. Найбільш перспективними з напрямів продовження презентованого вище дослідження, на нашу думку, є ті з них, які зосереджені на обґрунтуванні моделі забезпечення державою якості вищої освіти на регіональному рівні.

Список використаних джерел

1. Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М. Автономія та врядування у вищій освіті: монографія. К.: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. 192 с.

2. Гриб О.К. Вивчення потреб у навчанні та професійному розвитку.К.: Проект «Доступна та якісна правова допомога в Україні», 2019. 50 с.

3. Домбровська С.М. Державні механізми менеджменту якості вищої освіти України. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 2. С. 54-59

4. Лукіна Т.О. Технологія розробки анкет для моніторингових досліджень освітніх проблем: методичний посібник. Миколаїв: ОІППО, 2012. 32 с.

5. Майборода С.В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917 - 1959 рр.) : монографія. К. : Вид-во УАДУ, 2000., 308 с.

6. Мороз В.М. Механізм організації підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників як об'єкт державного управління якістю освіти. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 3. С. 107-113

7. Мороз В. М., Садковий В.П., Бабаєв В.М., Мороз С.А., Онлайн опитування студентів у системі забезпечення якості вищої освіти. Інформаційні технології та засоби навчання. 2018. №6. URL: https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/2415 (дата звернення 17.10.2019).

8. Мороз С.А., Бука І.С., Бука С.А., Мороз В.М. Оцінювання якості вищої освіти студентами як елемент системи державного контролю за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти (на прикладі опитування студентів Балтійської Міжнародної Академії, Латвія). Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління») 2018. Вип. 2 (9). С. 282–295

9. Мороз С.А., Бука И.С., Мороз В.М., Грень Л.Н. Детерминанты качества высшего образования: значимость и сила влияния (по результатам экспертного оценивания студентов Балтийской Международной Академии, Латвия). Научно-методический журнал КазНПУ «Педагогика и психология». 2019. №1. С. 74–80

10. Мороз С.А., Мороз В.М. Підвищення якості трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ в контексті змісту механізмів міжнародної співпраці. Проблемита перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти : зб. наук. праць НТУ «ХПІ». 2015. Вип. 43 (47). С. 100–112

11. Мороз С. А., Мороз В.М., Домбровська С.М. Французька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи

використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ. Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління»). 2016. Вип. 1 (4). С. 213–222

12. Мороз С.А. Відповідність університетських знань вимогам ринку праці: аналіз думки студентів з Китаю. Вісник післядипломної освіти (Серія «Управління та адміністрування»). 2019. №8 (37). С. 46–70

13. Озаровська А.В. Державне управління забезпеченням якості у сфері вищої освіти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.02. «Механізми державного управління». Харків, 2019. 20 с.

14. Паращенко Л.І. Наукове обґрунтування критеріїв і показників для національної системи моніторингу якості освіти.*Освіта і управління*. 2009. №3-4. С. 110-117

15. Про вищу освіту. Закон України від 01.07.2014 р. № 1 556-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 63. С. 7–14

16. Садковой В.П. Удосконалення державних механізмів управління якістю вищої освіти України.*Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_10

17. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) «Європейська асоціація забезпечення якості вищої освіти». К.: ТОВ «ЦС». 2015. 32 с.

18. Хоружий Г. Ф. Європейська політика вищої освіти. Монографія. *Полтава: Дивосвіт*. 2016. 384 с.

References

1. Vorobyova, O.P., Goretska, T.O., Demyanenko, N.M.*Autonomy and Governance in Higher Education: A Monograph* [*Avtonomiia ta vriaduvannia u vyshchii osviti: monohrafiia*].Kyiv: Institute of Higher Education of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, 2015. Print

2. Hryb, O.K. *Study of needs for training and professional development* [*Vyvchennia potreb u navchanni ta profesiinomu rozvytku*]. K.: Project "Affordable and quality legal aid in Ukraine", 2019. Print

3. Dombrovska, S.M. “Derzhavni mekhanizmy menedzhmentu yakosti vyshchoi osvity Ukrainy [State mechanisms of quality management in higher education in Ukraine]”.*Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia* 2 (2013): 54-59. Print.

4. Lukina, T.O.*Technology of developing questionnaires for monitoring studies of educational problems: a methodical manual*[*Tekhnolohiia rozrobky anket dlia monitorynhovykh doslidzhen osvitnikh problem: metodychnyi posibnyk*]. Mykolaiv: OIPPO, 2012. Print.

5. Mayboroda, S.V.*Public Administration of Higher Education in Ukraine: Structure, Functions, Trends of Development (1917 - 1959): monograph* [*Derzhavne upravlinnia vyshchoiu osvitoiu v Ukraini: struktura, funktsii, tendentsii rozvytku (1917 - 1959 rr.) : monohrafiia*]. K .: Issued in UADU, 2000.Print

6. Moroz, V.M. "Mekhanizm orhanizatsii pidvyshchennia kvalifikatsii naukovo-pedahohichnykh pratsivnykiv yak obiekt derzhavnoho upravlinnia yakistiu osvity [The mechanism of organization of advanced training of scientific and pedagogical workers as an object of state management of quality of education]".*Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy* 3(2014): 107-113. Print.

7. Moroz, V.M., Sadkovij, V.P., Babayev, V.M., and Moroz, S.A. (2018). "Onlajn opituvannya studentiv u sistemi zabezpechennya yakosti vishoyi osviti [Online Survey of Students in the System of Quality Assurance in Higher Education]". *Informacijni tehnologiyi ta zasobi navchannya* 6, Web15 Sept. 2019 <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/2415>

8. Moroz, S.A., Buka, I.S., Buka, S.A. and Moroz, V.M. "Otsiniuvannia yakosti vyshchoi osvity studentamy yak element systemy derzhavnoho kontroliu za yakistiu nadannia osvitnikh posluh zakladamy vyshchoi osvity (na prykladi opytuvannia studentiv Baltiiskoi Mizhnarodnoi Akademii, Latviia) [Evaluation of the quality of higher education by students as an element of the system of state control over the quality of provision of educational services to higher education institutions (on the example of a survey of students of the Baltic International Academy, Latvia)] *Visnyk NUTsZU (Seriia «Derzhavne upravlinnia»* 2 (9) (2018): 282–295. Print.

9. Moroz, S.A., Buka, Y.S., Moroz, V.M. and Hren, L.N. "Determinanty kachestva vysshego obrazovanija: znachimost' i sila vlijanija (po rezul'tatam jekspertnogo ocenivanija studentov Baltijskoj Mezhdunarodnoj Akademii, Latvija) [Determinants of Higher Education Quality: Significance and Power of Influence (According to the Expert Evaluation of Students of the Baltic International Academy, Latvia)]".*Nauchno-metodicheskij zhurnal KazNPU «Pedagogika i psihologija»*1 (2019): 74–80. Print.

10. Moroz, S.A., Moroz V.M "Pidvyshchennia yakosti trudovoho potentsialu vitchyznianykh VNZ v konteksti zmistu mekhanizmiv mizhnarodnoi spivpratsi [Improving the quality of labor potential of domestic higher educational institutions in the context of the content of mechanisms of international cooperation]".*Problemy ta perspektyvy formuvannia natsionalnoi humanitarno-tekhnichnoi elity : zb. nauk. prats NTU «KhPI»* 43 (47) (2015): 100–112. Print.

11. Moroz, S.A., Moroz, V.M., Dombrovska, S.M. "Frantsuzka model pidhotovky naukovo-pedahohichnykh kadriv: osoblyvosti rozbudovy ta perspektyvy vykorystannia dlia rozvytku trudovoho potentsialu vitchyznianykh VNZ [The French model of training of scientific and pedagogical personnel: peculiarities of

development and prospects of use for the development of labor potential of native higher educational institutions]". Visnyk NUTsZU (Seriia «Derzhavne upravlinnia») – Bulletin of the Nutsu (Series "Public Administration") 1 (4) (2016): 213–222.Print.

12. Moroz, S.A. "Vidpovidnist universitetskih znan vimogam rinku praci: analiz dumki studentiv z Kitayu [Compliance of University Knowledge with Labor Market Requirements: An Analysis of Chinese Students' Opinions]"*Visnik pislyadiplomnoyi osviti (Seriya «Upravlinnya ta administruvannya»)*8 (37) (2019): 46–70. Print.

13. Ozarovskaya, A.V.*Public Administration of Quality Assurance in Higher Education: Abstract. diss. for the sciences. degree of Cand. of sciences. spec. 25.00.02. «Mechanisms of Public Administration»*[*Derzhavne upravlinnia zabezpechenniam yakosti u sferi vyshchoi osvity: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. nauk derzh. upr.: spets. 25.00.02. «Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia»*]. Kharkiv, 2019. Print.

14. Parashchenko, L.I. "Naukove obgruntuvannia kryteriiv i pokaznykiv dlia natsionalnoi systemy monitorynhu yakosti osvity[Scientific substantiation of criteria and indicators for the national system of monitoring the quality of education]".*Osvita i upravlinnia* 3-4 (2009): 110-117.Print.

15. About higher education. Law of Ukraine dated 01.07.2014 No. 1 556-VII. Official Bulletin of Ukraine. 2014, No. 63, pp. 7–14

16. Sadkovoi, V.P. "Udoskonalennia derzhavnykh mekhanizmiv upravlinnia yakistiu vyshchoi osvity Ukrainy [Improvement of state mechanisms of quality management of higher education in Ukraine]".*Derzhavne budivnytstvo* 1 (2014) - Web 25 Nov. 2019 <http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_10>

17. Standards and Recommendations for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG).The European Association for Quality Assurance in Higher Education. K.: TOV «TsS», 2015.Print.

Standarty i rekomendatsii shchodo zabezpechennia yakosti v Yevropeiskomu prostori vyshchoi osvity (ESG) / (avt. tekstu Yevropeiska asotsiatsiia zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity). – K.: TOV «TsS», 2015. – 32 c.

17. Horuzhiy, G.F. *European Higher Education Policy. Monograph* [*Yevropeiska polityka vyshchoi osvity. Monohrafiia*.] Poltava: Wonderland, 2016. Print.

УДК: 623:355.
DOI: 10.5281/zenodo.3842060

Усаченко Олександр Олександрович, к. н. з держ. управ., докторант Інституту законодавства Верховної Ради України

Usachenko O. PhD of of Sciences in Public Administration, Doctoral student of the Legislation Institute of The Verkhovna Rada of Ukraine

ПРОГРАМНО – ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ПЛАНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ

PROGRAM - TARGETING METHOD OF PLANNING A STATE DEFENSE ORDER

Зазначено, що останнім часом, як ми зазначали вище, серед структур, що забезпечують ефективну організацію інноваційної діяльності на підприємствах оборонної промисловості, є інтегровані програмно-цільові структури. Вони включають два різновиди - централізовану (програмно-лінійну) і координаційну. Останні, зазвичай виникають в рамках лінійно-функціональних структур, в зв'язку зі створенням в них координаційних органів. Якщо число координаційних зв'язків зростає, ефективним виявляється модифікування програмно-цільових структур координаційного типу в матричні організаційні структури, які поєднують у собі переваги лінійно-функціональних програмно-цільових структур. Застосування програмно-цільових структур централізованого типу виправдовують себе при реалізації великих інноваційних проектів, що виходять за рамки окремого підприємства оборонної промисловості. Такі, наприклад, програми розвитку ядерної енергетики, створення нових ракет ядерної зброї, розвитку космічних досліджень в мирних і військових цілях, створення нових поколінь озброєння та військової техніки (ОВТ) та ін.

Визначено, що одним з важливих елементів інноваційної діяльності організаційних структур оборонної промисловості є планування. Планування інновацій, на наш погляд, є процес вибору цілей і розробки відповідно до них програм, орієнтованих на кінцеві результати (прибуток, нову продукцію, вихід на нові ринки). У плануванні виділяються напрямки: науково-технічне, науково-технічна проблема (тема). Воно може бути перспективним і поточним (річним). При плануванні інновацій повинні бути дотримані такі основні принципи, як перспективність, безперервність, комплексність і програмно-цільовий принцип планування. Дотримання останнього принципу особливо важливо при розробці великих науково-технічних і військово-технічних програм

та інноваційних проектів, коли кінцеві результати багато в чому залежать від складності і взаємозумовленості внутрішньогалузевих і міжгалузевих зв'язків.

Обгрунтовано, що розробка нового покоління невразливих ракет, багатоголових або малорозмірних одноголового, мобільних або шахтного базування, в над захищених шахтах або підводного, повітряного старту, з балістичної траєкторією польоту або стратосферної, з активним захистом або активним маневруванням ракет і боєголовок на всій траєкторії польоту до цілі, з ракетами - невидимка, оснащеними плазмовими генераторами або з новітніми генераторами перешкод, - це повинні вирішувати фахівці Виходячи з наведених положень, випливає аргумент на користь необхідності науково-обґрунтованого варіанту планування, розміщення і реалізації ДОЗ на нову військову продукцію. Державне оборонне замовлення - це є правовий акт, який передбачає поставку для державних потреб озброєння і військової техніки, боєприпасів, іншого військового майна з метою підтримки необхідного рівня обороноздатності і безпеки держави та забезпечення військово-економічного співробітництва із зарубіжними країнами відповідно до вітчизняного законодавства та міжнародних договорів.

Ключові слова: *програмно-цільовий метод, планування, державно оборонне замовлення, оборонна промисловість, інноваційна діяльність, проект, внутрішньогалузеві та міжгалузеві зв'язки*

It is noted that recently, as we noted above, there are integrated program-target structures among the structures that ensure the effective organization of innovation activities in the defense industry. They include two varieties - centralized (program-linear) and coordination. The latter, usually occur within linear-functional structures, in connection with the establishment of coordination bodies in them. If the number of coordination links grows, it is effective to modify the program-target structures of the coordination type into matrix organizational structures that combine the advantages of linear-functional program-target structures. The use of centralized-type program-target structures justify themselves in the implementation of large innovative projects that go beyond a single defense industry enterprise. Such as, for example, programs for the development of nuclear energy, the creation of new nuclear missiles, the development of space exploration for peaceful and military purposes, the creation of new generations of weapons and military equipment (OVT), etc.

It is determined that planning is one of the important elements of innovative activity of organizational structures of the defense industry. Innovation planning, in our opinion, is the process of selecting goals and developing programs that are outcome-oriented (profit, new products, entering new markets). The planning highlights the following areas: scientific and technical, scientific and technical problem (topic). It can be promising and current (annual). When planning for innovation, such basic principles as prospectivity, continuity, complexity, and

programmatic planning must be respected. Adherence to the latter principle is especially important in the development of large scientific and technical and military-technical programs and innovative projects, when the end results depend largely on the complexity and interdependence of intersectoral and intersectoral relationships.

It is justified that the development of a new generation of non-destructive missiles, multi-headed or small-sized single-headed, mobile or mine based, in protected mines or underwater, air launch, with a ballistic flight path or stratospheric, with active protection or active maneuvering on missiles and warheads targets, with missiles invisible, equipped with plasma generators or with the latest obstacle generators, should be solved by experts. yst necessary scientific and reasonable option planning, deployment and implementation doses a new military products. A state defense order is a legal act that provides for the supply to the state of arms and military equipment, ammunition, other military property in order to maintain the required level of defense and security of the state and ensure military and economic cooperation with foreign countries in accordance with national legislation and international law.

Keywords: *targeting method, planning, state defense order, defense industry, innovation, project, intersectoral and intersectoral relations*

Вступ. Останнім часом, як ми зазначали вище, серед структур, що забезпечують ефективну організацію інноваційної діяльності на підприємствах оборонної промисловості, є інтегровані програмно-цільові структури. Вони включають два різновиди - централізовану (програмно-лінійну) і координаційну. Останні, зазвичай виникають в рамках лінійно-функціональних структур, в зв'язку зі створенням в них координаційних органів. Якщо число координаційних зв'язків зростає, ефективним виявляється модифікування програмно-цільових структур координаційного типу в матричні організаційні структури, які поєднують у собі переваги лінійно-функціональних програмно-цільових структур.

Застосування програмно-цільових структур централізованого типу виправдовують себе при реалізації великих інноваційних проектів, що виходять за рамки окремого підприємства оборонної промисловості. Такі, наприклад, програми розвитку ядерної енергетики, створення нових ракет ядерної зброї, розвитку космічних досліджень в мирних і військових цілях, створення нових поколінь озброєння та військової техніки (ОВТ) та ін.

Одним з важливих елементів інноваційної діяльності організаційних структур оборонної промисловості є планування. Планування інновацій, на наш погляд, є процес вибору цілей і розробки відповідно до них програм, орієнтованих на кінцеві результати (прибуток, нову продукцію, вихід на нові ринки). У плануванні виділяються напрямки: науково-технічне, науково-

технічна проблема (тема). Воно може бути перспективним і поточним (річним). При плануванні інновацій повинні бути дотримані такі основні принципи, як перспективність, безперервність, комплексність і програмно-цільовий принцип планування. Дотримання останнього принципу особливо важливо при розробці великих науково-технічних і військово-технічних програм та інноваційних проектів, коли кінцеві результати багато в чому залежать від складності і взаємозумовленості внутрішньогалузевих і міжгалузевих зв'язків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження, пов'язані із з'ясуванням особливостей впливу планування державного оборонного замовлення та низки політичних чинників на окремі складові відтворення оборонної промисловості, проводила низка українських і зарубіжних вчених, серед яких М. Олсон, С.Л. Брю, К.Р. Макконнелл, Р. Масгрейв, Є. Арістов, З. Варналій, О. Ватаманюк, В. Вишневський, Б. Гаврилишин, В. Геєць, І. Луніна, М. Кічурчак, О. Отрошко, Ю. Радіонов, Л. Корнаї, Т. Єфименко та інші. Хоча в роботах цих та інших авторів розглянуто різні теоретико-методологічні та практичні аспекти відтворення програмно – цільового методу планування державного оборонного замовлення суспільних благ, залишається низка не повною мірою висвітлених питань, пов'язаних з особливостями відтворення такого специфічного суспільного блага, як національна оборона, та пошуком шляхів його забезпечення в умовах військової агресії.

Постановка задачі. Навести визначення особливостей, системних проблем та актуальних питань планування державного оборонного замовлення та розвитку оборонної промисловості.

Результат. На нашу думку, до числа найважливіших елементів інноваційної діяльності підприємств (організацій) оборонної промисловості відноситься тематичне планування НДДКР. Загальновизнано, що дане планування, як мінімум, має вирішувати такі завдання:

- визначення напрямків НДДКР;
- оцінка науково-технічного рівня тим, що входять в портфель держзамовлень;
- визначення пріоритетів тим в портфелі державного оборонного замовлення (ДОЗ);
- укрупненого визначення основних техніко-економічних і військово-технічних параметрів, що входять до тематичного плану [1, с.29].

На наш погляд, при тематичному плануванні слід також приділяти увагу виявленню та аналізу факторів, що впливають на формування тематики. Необхідно зважувати технічні та комерційні ризики, розраховувати оптимальний розподіл ресурсів і не нехтувати маркетинговими дослідженнями.

Як орієнтир наведемо блок-схему формування тематичного плану науково-дослідними підрозділами оборонних підприємств.

Алгоритм планування інновації за конкретною темою (напрямку) включає наступні стадії (етапи):

- оцінка можливостей розвитку підприємства виходячи з обраної стратегії і наявних економічних ресурсів;

- виявлення перспективної потреби в нововведеннях і науково-технічних розробках;

- вибір цілей дослідження і найкращого варіанта рішення проблеми;

- оцінка ймовірності інноваційного ризику;

- складання тематичного плану і його реалізація [2, с.151].

У цьому комплексі робіт найважливішим є визначення потреб в інноваційних розробках по створенню нових видів ОВТ. Від правильного визначення такої перспективної потреби в чому залежать обґрунтованість портфеля ДОЗ, ефективність планів (довгострокових, річних) нововведень, можливість забезпечення намічених темпів розвитку оборонних підприємств (фірм, компаній), досягнення кінцевих стратегічних цілей.

Для підприємств (організацій) оборонної промисловості потреба в створенні інноваційної продукції формується під впливом різних факторів: ринкових умов, замовлень споживачів, особливостей геополітичної і воєнно-стратегічної обстановки в світі [5, с.143].

Спочатку більш докладно зупинимося на деяких (основних) аспектах сучасної міжнародної військово-стратегічної обстановки, яка об'єктивно диктує необхідність розширення з нашого боку нових науково-технічних розробок, особливо в області ракетно-ядерної зброї та систем.

США замість старої стратегічної системи ядерного балістичної зброї («концепція ядерного стримування») сьогодні шаленими темпами розгортає нову стратегічно неядерну ударну систему («концепція так званого відплати») для ведення безконтактних війн шостого покоління. Завершення розгортання Америкою практично всіх новітніх військових систем припадає на 2016 рік. Сюди входить: [4, с.23]

- перехід на космічне управління;

- розгортання стратегічної аеродинамічній угруповання;

- активне будівництво нових субмарин, будівництво яких було припинено після розпаду СРСР;

- модернізація існуючих з заміною балістичних ракет на крилаті;

- розгортання високоточної зброї, в першу чергу крилатих ракет, в кількості понад 100 000 штук морського, повітряного і наземного мобільного базування;

- створення (для оснащення високоточної зброї) ядерних боєзарядів потужності глибокого проникнення для ураження командних пунктів і ракетних шахт;

- прийняття на озброєння різних видів «несмертельної» зброї, в тому числі і психотропної;

- розгортання бомбардувальників-невидимок В-2 [6, с.243].

Надалі цей список тільки збільшувався.

Ці та ряд інших великомасштабних військових проектів на якомусь етапі були об'єднані в що не має аналогів суперпрограма, що носить умовну назву «Єдина перспективи 2020» (за назвою документа, розробленого комітетом начальників штабів). Старі ракети пустили під ніж відповідно до договорів про скорочення озброєнь, або внаслідок повного закінчення терміну експлуатації, а нові в достатній кількості ще зробити не встигли, бо не дуже й поспішали встигнути [3].

Нова мобілізаційна економіка. Нова, абсолютно чітка і жорстка військова доктрина, доведена до всіх ядерних, так і неядерних держав:

- надшвидкодіючих автоматична система оповіщення про нанесення удару по шахтам, командних пунктах [8]. Удар по першим п'яти шахтам повинен призводити до автоматичного масованому удару у всіма ядерними силами;

- система раннього попередження про появу крилатих ракет в районах дислокації полків і найважливіших стратегічних об'єктів;

- локальна (об'єктна) скорострільна автоматична зброя захисту ракетних шахт і командних пунктів управління від крилатих ракет;

- багатоярусний захист старту ракет спеціальними ракетами «захист старту» з повним набором від помилкових пусків, різновисотних димових завіс і пасток до надпотужних генераторів перешкод і підривів ядерних зарядів тактичних ракет на великій висоті над місцем старту. Ракети повинні розганятися безперешкодно, чого б це не коштувало;

- протисупутникових ракети для знищення космічної низькоорбітального угруповання або її нейтралізації, контейнери з мільйонами сталевих кульок на зустрічних орбітах, спеціальний космічний дим, іоносферні генератори та інше;

- дешеві системи засліплення противника, вбудовані в системи протиповітряної оборони (ППО), сотні дешевих помилкових цілей для засвічення радарів у кожного об'єкта;

- максимально можлива модернізація старих ракет з метою продовження їх ресурсу [7, с. 354].

Висновки. Розробка нового покоління невразливих ракет, багатоголових або малорозмірних одноголового, мобільних або шахтного базування, в надзахищених шахтах або підводного, повітряного старту, з балістичної

траєкторією польоту або стратосферної, з активним захистом або активним маневруванням ракет і боєголовок на всій траєкторії польоту до цілі, з ракетами - невидимка, оснащеними плазмовими генераторами або з новітніми генераторами перешкод, - це повинні вирішувати фахівці Виходячи з наведених положень, випливає аргумент на користь необхідності науково-обґрунтованого варіанту планування, розміщення і реалізації ДОЗ на нову військову продукцію. Державне оборонне замовлення - це є правовий акт, який передбачає поставку для державних потреб озброєння і військової техніки, боєприпасів, іншого військового майна з метою підтримки необхідного рівня обороноздатності і безпеки держави та забезпечення військово-економічного співробітництва із зарубіжними країнами відповідно до вітчизняного законодавства та міжнародних договорів.

Для нашого дослідження найважливішим з них є серійне виробництво і поставки ОВТ для Збройних сил. Нормативно-правове регулювання виконання ДОЗ здійснюється відповідними юридичними документами. Встановлені загальні правові та економічні засади, порядок формування, розміщення, фінансування і виконання ДОЗ, що включає в себе:

- поняття «державне оборонне замовлення», «державний замовник», «головний виконавець», «державний контракт»;
- основні вимоги до виконавця ДОЗ;
- основні функції замовника;
- порядок матеріально-технічного забезпечення і стимулювання ДОЗ.

Планування і розміщення ДОЗ зараз здійснюється двома способами:

а) традиційним (через виконавців), тобто без посередників;

б) через державну контрактну систему.

Список використаних джерел

1. Andersen E.A., Lindsnws B. Public Goods: Concept, Definition, and Method // Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights; ed. by E.A. Andersen, B. Lindsnaes. Leiden, 2007. — Pp. 29—52.

2. Аристов Е. В. Общественные блага: концепция и конституционно-правовая характеристика // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2016. Вып. 32. — С. 149—157.

3. Velasquez M., Andre C., Shanks T., Meyer M. J. The Common Good. 1996. Issues in Ethics. Vol. 1. Issue 1. Available at: http://www.scu. edu/ethics/practicing/ decision/commongood. html

4. Радіонов Ю.Д. Теоретичні основи суспільних благ в економічній системі держави / Ю.Д. Радіонов // Економіка та держава. — 2017. — № 2. — С. 22—27.

5. Tsai L.L. Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China. Cambridge, 2007. — 347 p.

6. Олсон М. Логіка колективної дії: суспільні блага і теорія груп / Пер. з англ. вид. 1965 р. — К.: Лібра, 2004. — 271 с.

7. Пол А. Самуэльсон, Вильям Д. Нордхаус. Экономика / Пер. с англ. — М.: "Издательство Бином", 1997. — 800 с.

8. Мэнкью Н.Г. Принципы экономикс. 2 е изд., — СПб: Питер, 2002

References

1. Andersen, E.A. Lindsnws, B. (2007), "Public Goods: Concept, Definition, and Method", Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights, Leiden, Netherlands, pp. 29—52.

2. Aristov, E.V. (2016), "Sosial Welfare: Concept and Constitutional Legal Characteristics", Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki, vol. 32, pp. 149—157.

3. Velasquez, M. Andre, C. Shanks, T. and Meyer, M. J. (1996), "The Common Good, Issues in Ethics", vol. 1, no. 1, available at: http://www.scu.edu/ethics/practicing/ decision/commongood.html (Accessed 10 Dec 2019).

4. Radionov, Yu.D. (2017), "The theoretical basis of public goods in the economic system of the state", Ekonomika ta derzhava, vol. 2, pp. 22—27.

5. Tsai, L.L. (2007), Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China, Cambridge, England.

6. Olson, M. (2004), Logika kolektyvnoi dii: suspilni blaga i theoriya gryp [Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups], Libra, Kyiv, Ukraine.

7. Samuelson, P.A. and Nordhaus, W.D. (1997), Economika [Economics], Publisher Binom, Moscow, Russia.

8. Mankiw, N.G. (2002), Printsipi ekonomiks [Principles of Economics], Piter, St. Petersburg, Russia.

УДК: 351:378.21
DOI: 10.5281/zenodo.3842062

Хмиров І. М., кандидат психологічних наук, доцент, докторант Навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Khmyrov I., PhD (Psychology), Associate Professor,
Doctoral candidate, Educational, Scientific and Production Center

ОЦІНКА ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

THE ASSESSMENT OF COST EFFICIENCY OF SYSTEMS OF ELECTRONIC TRAINING AT THE STATE LEVEL

У статті проведено оцінку економічної ефективності систем електронного навчання на державному рівні. Зокрема, проаналізовано особливості застосування методики спрощеної оцінки повернення на вкладені інвестиції відносно систем електронного навчання у вищій освіті. Показано, що подібна спрощена методика дозволяє замінити порядок розрахунку коефіцієнта рентабельності інвестицій більше релевантним або спрощеним порівнянням. В цілях зменшення складності збору даних та самих обчислень, при розрахунку SROI до уваги приймаються лише ті фактори (як позитивні, так і негативні), які в поточній ситуації суттєво відрізняються від середніх значень. Наведено процедуру розрахунку спрощеної оцінки повернення на вкладені інвестиції відносно систем електронного навчання у вищій освіті. Розкрито відповідні етапи цього розрахунку. Зокрема, перший етап дозволяє визначити основні критерії, за якими будуть проводитися вимірювання, а також основні категорії учасників. На другому етапі розрахунку критерії співвідносяться з однією з трьох категорій (економічність, якість, ефективність), при цьому допускається зіставлення з декількома категоріями. Третій етап дозволяє зібрати дані про кожного учасника і категорії. Четвертий етап об'єднує розрахунки ROI для окремих категорій учасників. П'ятий етап не є обов'язковим, він дозволяє перетворити інтервальні значення в значення на шкалах і привести шкали до єдиного вигляду. Шостий етап приводить до отримання одного або декількох комбінованих значень ROI. Охарактеризовано критерії якісної категорії, що використовуються для оцінки ефективності систем електронної освіти на державному рівні.

Підкреслено, що критерії, розміри яких присутні на інтервальній шкалі, можуть оцінюватися за значенням.

Ключові слова: *державний рівень, оцінка економічної ефективності, системи електронного навчання, повернення на вкладені інвестиції.*

The assessment of cost efficiency of systems of electronic training at the state level is carried out in the article. In particular, the features of application of a technique of the simplified assessment of return of investments enclosed into the systems of electronic training in the higher education are analyzed. It is shown that the similar simplified technique allows replacing a procedure of payments of coefficient of profitability of investments with more relevant or simplified comparison. When calculating raze only those factors (both positive, and negative) which significantly differ from average values in the current situation are taken into account for reduction of complexity of data collection and calculations. The procedure of calculation of the simplified assessment of return of the enclosed investments of the systems of electronic training in higher education is provided. The corresponding stages of this calculation are highlited. In particular, the first stage allows defining the main criteria by which measurements and main categories of participants will be taken. The criteria correspond to one of three categories (profitability, quality, efficiency) at the second stage of calculation, at the same time comparison to several categories is allowed. The third stage allows collecting data about each participant and categories. The fourth stage unites calculations of ROI for separate categories of participants. The fifth stage is not obligatory one, it allows turning interval values into values on scales and leading scales to a uniform look. The sixth stage leads to obtaining one or several combined ROI values. The qualitative criteria that are used at the state level for assessment of efficiency of electronic educational systems are characterized. It is emphasized that criteria which extent is present at an interval scale can be estimated on value.

Keywords: *state level, assessment of cost efficiency, electronic training system, ROI.*

Постановка проблеми. Не дивлячись на широку інформаційно-технологічну складову, системи електронного навчання продовжують залишатися, насамперед, системами навчання, які вирішують ті ж самі основні завдання: підготовку студентів або персоналу підприємств. У цьому сенсі усі підходи до оцінки ефективності вірні і для систем електронного навчання. Вищенаведене підкреслює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне управління у системі електронного навчання на рівні закладів вищої освіти дуже давно є предметом дослідження багатьох вчених, зокрема, таких, як: Л. М. Івашко [1], А. Г. Пивень [2], О. І. Пометун [3] та ін.

Однак завершеної методики оцінки ефективності систем електронного навчання, що використовуються у вищій освіті, на державному рівні, поки що не існує.

Мета статті. Метою статті є оцінка економічної ефективності систем електронного навчання на державному рівні.

Для досягнення поставленої мети необхідно поставити та вирішити такі завдання:

- проаналізувати особливості застосування методики спрощеної оцінки повернення на вкладені інвестиції відносно систем електронного навчання у вищій освіті;

- навести процедуру розрахунку спрощеної оцінки повернення на вкладені інвестиції відносно систем електронного навчання у вищій освіті;

- охарактеризувати критерії якісної категорії, що використовуються для оцінки ефективності систем електронної освіти на державному рівні.

Виклад основного матеріалу.

Перш ніж перейти до питання оцінки економічної ефективності систем електронного навчання на державному рівні, слід зазначити, що подібні системи є поєднанням різних технологій: інформаційних, педагогічних, психологічних тощо.

Електронне навчання − це нові технології навчання, де ані об'єкт, ані предмет навчання не змінюється. Таким чином, оцінюючи проект електронного навчання, безумовно, можна використовувати традиційні методики оцінки проекту навчання [2; 3].

Однією з найбільш опрацьованих на сьогоднішній день методик оцінки ефективності проектів електронного навчання є методика спрощеної оцінки повернення на вкладені інвестиції (англ. − Simplified Return On Investment − SROI).

Подібна спрощена методика дозволяє замінити порядок розрахунку коефіцієнта рентабельності інвестицій більше релевантним або спрощеним порівнянням. В цілях зменшення складності збору даних та самих обчислень, при розрахунку SROI до уваги приймаються лише ті фактори (як позитивні, так і негативні), які в поточній ситуації суттєво відрізняються від середніх значень. Тим не менш, основним і найбільш важливим завданням є відбір цих чинників, що істотно відрізняються, причому з точки зору різних учасників ситуації (репрезентативність вибірки), їх інтуїтивних почуттів і пояснень (якісні параметри).

Процедура розрахунку SROI складається з шести етапів.

Зокрема, перший етап (знаходження консенсусу) дозволяє визначити основні критерії, за якими будуть проводитися вимірювання, а також основні категорії учасників.

На другому етапі розрахунку (організація) критерії співвідносяться з однією з трьох категорій (економічність, якість, ефективність), при цьому допускається зіставлення з декількома категоріями.

Третій етап (вимірювання) дозволяє зібрати дані про кожного учасника і категорії.

Четвертий етап (підрахунки) об'єднує розрахунки ROI для окремих категорій учасників.

П'ятий етап (перетворення) не є обов'язковим, він дозволяє перетворити інтервальні значення в значення на шкалах і привести шкали до єдиного вигляду.

Шостий етап (об'єднання) приводить до отримання одного або декількох комбінованих значень ROI [1; 4].

Далі слід розглянути всю процедуру проведення оцінки економічної ефективності електронного навчання більш детально.

Так, що стосується знаходження консенсусу, то для отримання важливих критеріїв, які повинні бути об'єднані в розрахунку SROI, і найбільш об'єктивного їх визначення слід зробити наступні кроки:

- вибрати категорії учасників, з точки зору яких проводиться аналіз SROI, і знайти типових представників у цих групах;

- використовувати певні технічні прийоми (наприклад, техніку відображення понять) для вилучення думок учасників про те, які критерії найбільш істотно змінюються в процесі впровадження [1; 2].

Далі, відносно організації, слід з'ясувати у тих же учасників, до якої з трьох категорій слід віднести відібрані критерії: економічність, якість або ефективність. Оскільки точність є метою первинною, необхідно намагатися підібрати максимум економічних критеріїв, оскільки саме вони присутні у розрахунку у вигляді точних значень (грошова форма). Слід врахувати, що деякі критерії спочатку не виглядають фінансовими. Тим не менше, значення в грошовій формі для них може бути якщо не обчислено, то оцінено. Також необхідно вирішити, які критерії варто віднести до декількох категорій. Наприкінці необхідно визначити «вагу» кожного з критеріїв для кожного з учасників. Для цього зручно використовувати число від 0 до 1 за шкалою:

- 0 − не важливо;

- 0,3 − важливо, але не сильно;

- 0,6 – важливо

- 0,8 − дуже важливо;

- 1 − найбільш важливо. А вага може бути визначена як середнє значення всіх учасників.

Далі, в ході вимірювання, слід попросити учасників запропонувати свою оцінку кожному з критеріїв. Максимальна точність вітається. Дані по

економічним критеріям необхідно отримати і перевірити на практиці. Деякі абстрактні поняття можуть створити проблеми на цьому етапі. Щоб уникнути цього, слід застосовувати компонентний метод Левіна. Цей метод заснований на правилі, яке гласить, що будь-яке втручання складається з компонентів, необхідних для отримання підсумкових результатів. Вартість цих компонентів повинна бути включена в розрахунок.

Що стосується критеріїв якісної категорії, то можна сказати, що тут застосовуються дві різні стратегії. Зокрема, критерії, розміри яких присутні на інтервальній шкалі, можуть оцінюватися за значенням. Критерії, для яких неможливо підібрати результат на заданому інтервалі, також можуть бути приведені до загальної шкали [1; 3].

Далі, у процесі підрахунків, для критеріїв економічної категорії результати можуть бути представлені у таблиці. Для кожного з учасників ROI може бути легко обчислений як прибуток − різниця між сумою вигод і сумою витрат. Ці результати також можуть бути об'єднані для представлення значення SROI як економічної перспективи. Ті ж розрахунки можна провести і для інших критеріїв шляхом множення значень на шкалах на вагу критерію.

Що стосується перетворення, то у цьому контексті необхідно зазначити, що результати попереднього етапу виражені в різних одиницях − грошах, значеннях на шкалі за результатами тесту, і значеннях на порядковій або інтервальній шкалою, створеній для обліку вражень від впровадження. Для коректного порівняння і об'єднання цих результатів необхідно навести всі дані в однакових одиницях. При розрахунку традиційного ROI все перетворюється в грошову форму. Але так як подібне перетворення занадто суб'єктивно, воно не застосовується при розрахунку SROI. Найкращим виходом із ситуації буде виділення економічної категорії та розрахунок ROI для неї традиційним шляхом. Також можливо перевести грошові значення в значення на шкалі від -10 до +10 для відображення даних про якість й ефективність. Для цього необхідно:

- визначити максимальне абсолютне значення вигод і витрат;
- перетворити це значення в 10 на шкалі;
- здійснити таке перетворення для всіх значень (з округленням до цілих) [2; 4].

Наприкінці розрізнені значення SROI можуть бути об'єднані різними шляхами. Так як одиниці вимірювання для всіх категорій збігаються, результати можуть бути розподілені за категоріями для різних учасників шляхом векторної оптимізації за методом Парето. Звести результати по одному учаснику для різних категорій буде складніше. Це можна зробити тільки при приведенні всіх значень до єдиного виміру, що можливо тільки при комбінації з традиційним ROI, розрахованим для категорій якості та ефективності. Інший

варіант об'єднання − скомпонувати результати за категоріями і учасниками та закінчити сумою середніх значень ROI.

Спрощений ROI, враховуючи традиційні економічні і фінансові параметри, враховує також неявні результати, пов'язані з якістю проекту (компетентність викладачів, режим роботи і якість обслуговування) і його ефективністю. Розрахунок спрощеного ROI призводить до більш точного розуміння повернення інвестицій при плануванні основних показників кожного конкретного освітнього проекту − і в цьому його основне призначення.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У цілому, існує можливість навести такі висновки за результатами дослідження.

1. Проаналізовано особливості застосування методики спрощеної оцінки повернення на вкладені інвестиції відносно систем електронного навчання у вищій освіті. Показано, що подібна спрощена методика дозволяє замінити порядок розрахунку коефіцієнта рентабельності інвестицій більше релевантним або спрощеним порівнянням. В цілях зменшення складності збору даних та самих обчислень, при розрахунку SROI до уваги приймаються лише ті фактори (як позитивні, так і негативні), які в поточній ситуації суттєво відрізняються від середніх значень.

2. Наведено процедуру розрахунку спрощеної оцінки повернення на вкладені інвестиції відносно систем електронного навчання у вищій освіті. Розкрито відповідні етапи цього розрахунку. Зокрема, перший етап дозволяє визначити основні критерії, за якими будуть проводитися вимірювання, а також основні категорії учасників. На другому етапі розрахунку критерії співвідносяться з однією з трьох категорій (економічність, якість, ефективність), при цьому допускається зіставлення з декількома категоріями. Третій етап дозволяє зібрати дані про кожного учасника і категорії. Четвертий етап об'єднує розрахунки ROI для окремих категорій учасників. П'ятий етап не є обов'язковим, він дозволяє перетворити інтервальні значення в значення на шкалах і привести шкали до єдиного вигляду. Шостий етап приводить до отримання одного або декількох комбінованих значень ROI.

3. Охарактеризовано критерії якісної категорії, що використовуються для оцінки ефективності систем електронної освіти на державному рівні. Підкреслено, що критерії, розміри яких присутні на інтервальній шкалі, можуть оцінюватися за значенням.

Список використаних джерел

1. Івашко Л. М. Дистанційне навчання в економічній освіті: переваги та перспективи впровадження / Л. М. Івашко // Вісник соціально-економічних

досліджень : зб. наук. пр. / голов. ред. М.І. Звєряков; Одеський держ. екон. ун-т. – Одеса, 2010. – Вип. 40. – С. 349–358.

2. Пивень А. Г. Иностранный опыт использования дистанционного образования в Интернет / А. Г. Пивень // Інформатизація освіти та дистанційна форма навчання: сучасний стан і перспективи розвитку : збірник матер. VI Міжнар. наук.-метод. конф. – Суми, 2004., 38 с.

3. Пометун О. І. Енциклопедія інтерактивного навчання / О. І. Пометун. – К. : Вища школа, 2007. – 144 с.

4. Смирнова-Трибульска Є. М. Дистанційне навчання з використанням системи MOODLE : навчальнометодичний посібник для студентів вищих педагогічних навчальних закладів/ Є. М. Смирнова-Трибульска, М. І. Жалдак. – Херсон : Айлант, 2007. – 492 с.

5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, *16*(2), 321.

References

1. Ivashko, L. M. (2010). Dystancijne navchannya v ekonomichnij osviti: perevagy ta perspektyvy vprovadzhennya [Distance learning in economic education: advantages and prospects for implementation], *Visnyk socialno-ekonomichnych doslidzhen*, 40, 349–358.

2. Pyven, A. G. (2004). Inostrannyi opyt yspolzovanyya dystancyjnogo obrazovaniya v Internet [Foreign experience ofe-learningusing in Internet], *Informatyzaciya osvity ta dystancijna forma navchannya: suchasnyj stan i perspektyvy rozvytku*, 38.

3. Pometun, O. I. (2007). Encyklopediya interaktyvnogo navchannya [Encyclopedia of interactive training]. Kyiv : Vy`shha shkola. 144 p.

4. Smyrnova-Trybulska, Ye. M. (2007). Dystancijne navchannya z vykorystannyam systemy MOODLE [E-learning with using of MOODLE system], Kherson : Ajlant, 492 p.

5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, *16*(2), 321.

УДК: 351.82
DOI: 10.5281/zenodo.3842064

Баландіна Ірина Сергіївна, к.екон.н, .доцент кафедри туризму і готельного господарства Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова, м. Харків
ORCID: 0000-0003-3964-4447

Balandina Iryna Sergiivna, Candidate of economic sciences, Associate professor of the Department of Tourism and Hospitality O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv
ORCID: orcid.org/0000-0003-3964-4447

ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ РЕСТОРАННОЇ СПРАВИ ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DEFINITION OF THE ESSENCE OF A RESTAURANT BUSINESS AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Стаття присвячена питанням державного управління ресторанним господарством з урахуванням специфіки даної галузі. Галузь ресторанного господарства має високий ступінь комерціалізації, та відіграє важливу соціально-економічну роль. Окрім доходів до державного бюджету, які приносить галузь, система громадського харчування покликана забезпечувати потреби населення у здоровому та якісному харчуванні, сприяти розвитку продуктивних сил та формуванню додаткового вільного часу для створення матеріальних благ. У зв'язку з цією соціально-економічною функцією галузі ресторанного господарства визначено важливість та актуальність державного регулювання ресторанної справи в умовах необхідності залучення додаткових інвестицій в економіку країни, підвищення підприємницької активності, зростання обсягів доходів державного та місцевих бюджетів. У статті проаналізовано теоретичні підходи до визначення поняття ресторанного господарства, надане теоретичне визначення поняттю заклад ресторанного господарства та ресторанна мережа. Визначено функції та особливості розвитку системи ресторанного господарства в Україні. серед основних тенденцій розвитку ресторанного господарства на вітчизняному ринку надання послуг, шляхом аналізу статичних даних, виділено основні

тренди та тенденції, що визначили суттєву залежність розвитку показників фінансово-господарської діяльності галузі ресторанного господарства від рівня життя та доходів населення. Аналіз нормативно-правової базу розвитку ресторанного господарства дозволив акумулювати основі нормативні-документи, які регламентують діяльність закладів ресторанного господарства. Серед перспективних напрямів розвитку системи нормативного забезпечення галузі, з урахуванням її економічної та соціальної значущості, визначено перспективи лібералізації та стимулювання відкриття нових та розвитку вже функціонуючих підприємств ресторанного господарства шляхом формування дерегуляторних механізмів у галузі ресторанного господарства на державному рівні.

Ключові слова: *ресторанне господарство, державне регулювання, державне регулювання у галузі ресторанного господарства, нормативно-правове забезпечення, механізми державного регулювання, заклади ресторанного господарства*

The article is devoted to the issues of state management of the restaurant industry taking into account the specifics of this branch. The restaurant industry has a high degree of commercialization and plays an important socio-economic role. In addition to the state budget revenues brought by the industry, the catering system is designed to meet the needs of the population in healthy and quality nutrition, promote the development of productive forces and the formation of additional free time to create material goods. In connection with this socio-economic function of the restaurant industry, the importance and relevance of state regulation of the restaurant business in terms of the need to attract additional investment in the economy, increase entrepreneurial activity, increase revenues of state and local budgets. The article analyzes the theoretical approaches to the definition of the concept of restaurant business, provides a theoretical definition of the concept of restaurant business and restaurant chain. The functions and features of the development of the restaurant system in Ukraine are determined. Among the main trends in the development of the restaurant industry in the domestic market of services, by analyzing static data, the main trends and tendencies that determine the significant dependence of financial and economic performance of the restaurant industry on living standards and incomes. Analysis of the regulatory framework for the development of the restaurant industry has allowed to accumulate on the basis of regulations governing the activities of restaurants. Among the promising areas of development of the regulatory system of the industry, taking into account its economic and social significance, the prospects of liberalization and stimulation of opening new and development of existing restaurants by forming deregulatory mechanisms in the restaurant industry at the state level.

Key words: *restaurant economy, state regulation, state regulation in the field of restaurant economy, normative-legal maintenance, mechanisms of state regulation, establishments of restaurant economy*

Постановка проблеми. Однією із галузей народного господарства, що активно розвивається є сфера послуг, зокрема ресторанне господарство. Дана галузь економіки має як комерційну, так і соціальну складову. Ресторанна справа є прибутковим бізнесом, який активно розвивається та нарощує показники прибутковості. В умовах переходу до інформаційного суспільства, підвищенням соціальних гарантій життя населення та відповідного рівня доходів, попит на послуги ресторанного господарства постійно зростає. В умовах підвищення зайнятості населення, ненормованого робочого дня, актуальність ресторанної галузі полягає не лише в організації дозвілля, але й у створенні сприятливих умов для харчування людей, які мають високий рівень зайнятості. Створення системи забезпечення обідами працюючого населення та осіб, що навчаються, харчування дітей у дошкільних, шкільних закладах, медичних закладах, закладах санаторно-курортного спрямування мають високу актуальність. Отже, доцільно визначати не лише комерційну складову галузі ресторанного господарства, але і її соціальну роль у налагодженні комфортного побуту населення та організації дозвілля. Незважаючи на високу комерціалізацію галузі, оскільки вона має суттєвий соціальний ефект, необхідно розглядати механізми державного управління у галузі ресторанного господарства як важливий елемент розвитку системи громадського харчування з метою забезпечення здоров'я та високої продуктивності працездатного населення, забезпечення нормального розвитку дітей та соціального забезпечення осіб третього віку. Проте, на сьогодні держава не може забезпечити збалансованість процесів регулювання та контролю галузі ресторанного господарства, поєднуючи елементи комерційної складової для розвитку безпосередньо самих підприємств ресторанного господарства, та максимальне використання соціального ефекту від надання ресторанних послуг. Таким чином, актуальність дослідження визначили його мету та необхідні для вирішення завдання.

Останні дослідження і публікації. Питаннями обслуговування у закладах ресторанного господарства займалися багато науковців, зокрема даними питанням присвячені роботи В.В. Архіпової, В.А. Русавська, О.Ю. Давидової, В.В. Кривошея, В.І. Оспіщева, Л.М. Яцуня, Г. Т.П'ятницької, О. М. Григоренка, В. С. Найдюка та інших авторів [1-5]. Проте, у зв'язку з високою комерціалізацією галуз недостатнім є аналіз перспектив розвитку системи державного управління у галузі ресторанного господарства.

Мета та завдання дослідження. Визначивши актуальність теми дослідження, у статті поставлено за мету визначити сутність та специфіку ресторанного господарства з точки зору можливостей удосконалення та розвитку державних регуляторних механізмів галузі ресторанного господарства.

Для досягнення поставленої мети визначено ряд концептуальних завдань:

- проаналізувати теоретичні підходи до визначення поняття ресторанного господарства;
- визначити специфіку ресторанного господарства та тенденції його розвитку,
- проаналізувати нормативно-правову базу розвитку ресторанного господарства, визначити її недоліки,
- запропонувати шляхи удосконалення нормативно-правової бази розвитку регуляторних механізмів у галузі ресторанного господарства.

Виклад основного матеріалу. Основою економічної системи є розвиток виробництва та надання послуг шляхом споживання матеріальних благ. Серед основних умов матеріального життя людини є забезпечення якісним харчуванням. Розвиток людини, її навчання та працездатність, фізичне та психічне здоров'я тісно пов'язані із забезпеченням якісного, здорового, збалансованого та гармонійного харчування. Система громадського харчування та ресторанного господарства відноситься до сфери послуг та активно розвивається, як і інші напрямки сфери послуг. Споживання матеріальних благ є основою особистого споживання, спрямованого на забезпечення процесів відтворення робочої сили, підвищення продуктивності праці, і, як наслідок, розвиток економічних систем. Ці функції входять до соціальної складової ресторанного господарства. Бурхливий розвиток системи послуг, який спостерігається внаслідок підвищення рівня життя населення через реалізацію техногенних та суспільних інновацій, призводить до того, що галузі сфери послуг мають дуже високі прибутки та високу інвестиційну привабливість. Отже, доцільно визначити комерційну складову розвитку галузі ресторанного господарства, яка полягає у високій інвестиційній привабливості та прибутковості.

Доцільно виділити дві форми задоволення потреб споживачів у харчуванні: індивідуально-організоване та суспільно-організоване харчування. У першому випадку, розглядається саме домашнє господарство. А в другому випадку, мається на увазі масове виробництво та споживання їжі, що отримало свій розвиток із розвитком науки та техніки, а також можливістю до підвищення соціальних стандартів життя населення. Саме суспільно-організоване харчування і стало основою формування системи ресторанного господарства у її сучасному розумінні [1].

Рис.1 – Специфічні характеристики ресторанного господарства

На сьогодні у світі рівень балансу між індивідуально- та суспільно-організованим харчуванням залежить від наступним факторів:

- рівень життя населення,
- рівень доходів населення,
- рівень розвитку продуктивних сил,
- рівень розвитку технологій,
- транспортна доступність,
- рівень розвитку сфери послуг,
- менталітет, традиції, сімейні цінності тощо.

Визначимо специфічні характеристики, які відрізняють галузь ресторанного господарства від інших видів господарської діяльності – рис. 1

Галузь ресторанного господарства є поліфункціональною, отже, для проведення подальшого дослідження опишемо функції, які виконує галузь [2]:

- виробництво готової кулінарної продукції та доприготування напівфабрикатів,
- реалізація процесів технологічної обробки сировини з її подальшим перетворенням на готову до споживання продукції із новими якісними властивостями у результаті проведення технологічних змін, що впливає на формування додаткової споживчої вартості,
- можливість поєднання реалізації кулінарної продукції власного виробництва та продукції виробництва інших галузей народного господарства

(харчової, лікеро-горільчаної тощо), тобто поєднання збуту продукції власного виробництва та покупної продукції,

- важливість якості обслуговування споживачів і поєднання із якістю наданої кулінарної продукції,

- організація не лише складування та виробництва, але і безпосереднього споживання продукції,

- можливість надання додаткових послуг (культурно-розважальних) паралельно із споживанням готової кулінарної продукції.

Отже, галузь ресторанного господарства є поліфункціональною та поєднує у собі функції зберігання сировини та готової продукції, виробництва, обслуговування, продажу готової кулінарної продукції та збуту покупної продукції, організації дозвілля під час надання послуг харчування.

Увага держави до високомерціалізованої галузі народного господарства полягає у значній соціально-економічній ролі, яку відіграють заклади харчування для розвитку держави, зокрема [3]:

- галузь у структурі сфери послуг бере участь у формування валового внутрішнього продукту країни, її економічного розвитку,

- галузь забезпечує економію часу на приготування їжі для працездатного населення, що є джерелом додаткового часу, в який можна виробляти матеріальні блага,

- економія ресурсів, в тому числі енергоефективність, що притаманні суспільно-організованому харчуванню,

- забезпечення ефективної системи організації праці,

- забезпечення здоров’я та зростання продуктивності праці,

- раціональне використання ресурсів,

- забезпечення можливостей щодо розвитку культурно-освітнього та професійного рівня людей,

- організація дозвілля.

Основними нормативними документами, які регламентують діяльність підприємств ресторанного господарства є наступні:

- Цивільний Кодекс України, який регламентує цивільні правовідносини між суб’єктами господарської діяльності, стейкхолдерами, споживачами послуг ресторанного господарства [6],

- Господарський Кодекс України, який регламентує господарські правовідносини між суб’єктами господарської діяльності, стейкхолдерами, споживачами послуг ресторанного господарства [7],

- Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» [8], який визначає норми та стандарти забезпечення якості харчування у закладах ресторанного господарства,

- «Порядок проведення перевірок у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства, якості продукції, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також додержання правил торгівлі та надання послуг», що визначає правила реалізації функції регулювання у системі ресторанного господарства шляхом контролю

державних, громадських та приватних структур дотримання суб'єктом господарювання норм та правил забезпечення якості та безпеки харчових продуктів, обслуговування споживачів та ведення господарської діяльності тощо [9],

- методичні рекомендації, санітарні норми та правила ведення діяльності суб'єктів ресторанного господарства, якості харчових продуктів та обслуговування споживачів, порядок впровадження торгівельної діяльності та інші нормативні документи.

Відповідно до чинного законодавства суб'єкт господарювання, що здійснює діяльність у галузі ресторанного господарства – заклад ресторанного господарства – це структурна одиниця у системі надання послуг громадського харчування, яка розміщується у спеціально відведеному та облаштованому відповідно до санітарних норм та правил приміщенні, що здійснює виробничо-торгівельну діяльність (готує чи доготовує), здійснює діяльність з організації харчування та дозвілля споживачів [3].

Розповсюдженим видом діяльності є мережа ресторанного господарства, що передбачає наявність у структурі сукупності закладів, об'єднаних одним спрямуванням, що функціонують на одній території та/або ведуть спільну фінансово-господарську діяльність (працюють на умовах франшизи) [4].

Важливим елементом регламентування діяльності закладів ресторанного господарства з боку держави є визначення чіткого переліку умов, за якими підприємства отримують дозволи на ведення відповідної діяльності, зокрема:

- вимоги до площі, вмістимості, облаштування, санітарних та пожежних норм складських приміщень, приміщень торгівельного призначення, виробничо-побутових приміщень,

- санітарні вимоги до обладнання кухні (різних цехів), устаткування для приготування, подачі, продажу продукції,

- технічні та технологічні показники приміщення (безпосередньо будівлі з урахуванням її функціонального призначення), устаткування з точки зору забезпечення санітарно-гігієнічних норм та правил, протипожежної безпеки, норм охорони праці та інших норм та стандартів виробництва, зберігання та продажу продуктів харчування та готових страв.

Окремо державою регламентується інформаційна складова ведення ресторанного бізнесу. Так, обов'язковим є наявність у закладі ресторанного господарства вивіски із зазначенням назви ресторанного підприємства, його типу та класу, режиму роботи, який встановлюється відповідно до чинного законодавства за погодженням із органами місцевого самоврядування (в окремих випадках) чи за домовленістю з адміністрацією (якщо суб'єкт ресторанного господарства здійснює свою діяльність на території підприємства, установи, організації) [5].

Іншими важливими вимогами до підприємств ресторанного господарства, що визначені на законодавчому рівні та регламентуються державою, є наступні:

- мати в наявності відповідний, затверджений власником з урахуванням типу та класу закладу ресторанного господарства асортимент,

- виготовлення продукції відповідно до санітарних норм та стандартів, технологічних карт,

- розробка власної продукції (фірмових страв) із затвердження технологічної документації у відповідному до законодавчих вимог порядку,

- забезпечення санітарних норм та правил, належного санітарного та протипожежного стану усіх приміщень, прилеглої території,

- забезпечення виробництва продовольчими ресурсами відповідно на договірних засадах із постачальниками із дотриманням санітарних норм (якість продуктів харчування, умови їх маркування, політики сусідства, упаковки, транспортування, складування тощо регламентуються Законом України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини», санітарними нормами ГОСТ, ДСТУ, ОСТ та іншими інструкціями та нормативно-правовою і технологічною документацією), забезпечення операційних процесів необхідним устаткуванням, меблями, білизною, інвентарем із дотриманням санітарних норм та правил.

Розвиток будь-якої галузі народного господарства можна простежити шляхом аналізу статистичних даних для визначення трендів та тенденцій зміни. Проаналізуємо показники розвитку ресторанного господарства в Україні для визначення трендів розвитку – таблиця 1.

Таблиця 1.

Основні показники розвитку галузі ресторанного господарства в Україні, 2010-2019 рр. [10]

Показник	2010	2013	2015	2017	2019
Кількість суб'єктів господарської діяльності ресторанного господарства	5028	4343	4147	4976	5025
Середня кількість закладів ресторанного господарства на одне підприємство в іншій галузі	2,33	2,07	2,09	2,25	2,37
Кількість посадочних місць, тис. осіб	1771	1639	1595	1271	1526
Середня кількість посадочних місць в одному закладі ресторанного господарства	57,9	65,6	68,2	70,4	71,3

Отже, аналізуючи тенденції розвитку галузі ресторанного господарства бачимо, що на піковому 2010 році кількість закладів ресторанного господарства була максимальною. У 2013 році ця кількість значно скоротилася, що було пов'язано із нестабільною фінансово-економічною ситуацією, різкими стрибками курсів валют, складною соціально-політичною обстановкою в країні. Політична криза 2013 року здійснила суттєвий вплив на фінансову та підприємницьку активність, інвестиційну привабливість, особливо відобразившись на сфері надання послуг. Скорочення продовжилося до 2015 року, що пов'язано із несприятливою для відкриття та ведення малого та середнього бізнесу макроекономічною політикою, суттєвими коливаннями курсів валют, закриттям закладів ресторанного господарства на тимчасово окупованих територіях, у «сірій» зоні, інвестиційно непривабливих районах Донецької та Луганської областей. У 2019 році вперше за посткризовий період

було майже досягнуто показника за кількістю закладів ресторанного господарства докризового 2010 року, почався період зростання. Середня кількість закладів ресторанного господарства на одне підприємство в іншій галузі також скоротилася з 2010 до 2017 року. У 2019 році спостерігається поступове відновлення даного показника. Проте, потрібно враховувати, що показник середньої кількості закладів ресторанного господарства на одне підприємство є відносним та показує баланс галузі ресторанного господарства та інших галузей народного господарства. Цей показник зростає не лише за рахунок зростання кількості закладів ресторанного господарства у 2019 році, але і через скорочення кількості підприємств у інших секторах економіки. Показник кількості посадочних місць має аналогічну тенденцію до показника кількості закладів ресторанного господарства. Проте, аналізуючи статистичні дані середньої кількості посадочних місць в одному закладі ресторанного господарства можна зробити висновок, що з 2010 року кількість місць в середньому на один заклад зростає. Така тенденція характерна для всієї декади та стосується і 2019 року. Отже, можна зробити висновок, що у сегменті ресторанного господарства з'являється більше крупних підприємств.

Отже, підсумовуючи проведений аналіз доцільно визначити, що незважаючи на кризове становище національної економічної системи, в умовах високої комерціалізації та конкуренції, система закладів ресторанного господарства продовжує свій розвиток. Мережа закладів ресторанного господарства в Україні спрямована на осіб з високим рівнем доходів, проте, на ринку присутні і багато підприємств, розрахованих на цільову аудиторії із запитами надання послуг «економ класу». Отже, зростання рівня життя та доходів населення України сприятиме подальшому розвитку системи ресторанного господарства.

Проаналізувавши основну специфіку закладів ресторанного господарства та нормативно-правову базу їх діяльності, визначено, що доцільно розглянути можливість лібералізації процесів відкриття та діяльності закладів ресторанного господарства з метою забезпечення показників розвитку національної економіки, інвестиційної та підприємницької діяльності.

Висновки. Система ресторанного господарства, незважаючи на високу комерціалізацію галузі, має виконувати важливу соціальну функцію: забезпечення якісного харчування населення та надання послуг із організації дозвілля з метою забезпечення здорового способу життя, підвищення працездатності та вивільнення часу для створення додаткових матеріальних благ. Розвиток системи ресторанного господарства тісно пов'язаний із рівнем життя та доходів населення. Формуючи передумови для розвитку закладів ресторанного господарства держава реалізовує соціальну та економічну функцію шляхом створення додаткових робочих місць, підвищення рівня інвестиційної привабливості, підприємницької активності та забезпечуючи зростання доходів бюджету від ведення господарської діяльності. Сучасна нормативно-правова база, що регламентує діяльність закладів ресторанного

господарства може бути удосконалена з метою забезпечення розвитку ресторанного господарства.

Список використаних джерел

1. Архіпов В.В. Організація обслуговування в закладах ресторанного господарства: навч. посібник для студентів ВНЗ / В.В. Архіпов, В.А. Русавська. — К.: Центр учб. л-ри, 2009. — 342 с.
2. Давидова О.Ю. Інноваційне управління розвитком підприємств готельно-ресторанного господарства: методологія, теорія і практика: монографія / О.Ю. Давидова. – Харків: Вид-во Іванченка І.С., 2018. – 448 с.
3. Кривошей В.В. Економічний механізм підвищення продуктивності праці в підприємствах ресторанного господарства: монографія / В.В. Кривошей, В.І. Оспіщев. – Х.: ХДУХТ, 2009. – 255 с.
4. Яцун Л. М. Стратегії та моделі управління розвитком підприємств сфери харчування. Управління розвитком. 2016. № 1 (183). С. 106—119.
5. П’ятницька Г. Т. Інновації у розвитку підприємств ресторанного господарства: міжнародні тренди та реалії в умовах домінування ринкових загроз // П’ятницька Г. Т., Григоренко О. М., Найдюк В. С.. Підприємництво і торгівля: зб. наук. пр. Львів: Вид-во Львів. торг.-екон. ун-ту. 2017. Вип. 21. С. 119-128.
6. Цивільний Кодекс України. Офіційний сайт Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст. 356 – Електронний ресурс. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15
7. Господарський Кодекс України. Офіційний сайт Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст.144 – Електронний ресурс. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15
8. Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів». Офіційний сайт Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 19, ст. 98 – Електронний ресурс. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80
9. «Порядок проведення перевірок у суб'єктів господарювання сфери торгівлі і послуг, у тому числі ресторанного господарства, якості продукції, додержання обов'язкових вимог щодо безпеки продукції, а також додержання правил торгівлі та надання послуг». Офіційний сайт Верховної Ради України. Затверджено Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 07.03.2012 № 310 – Електронний ресурс. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0743-12
10. Офіційний сайт Державної служби статистики України. Статистична інформація. Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/

References

1. Arkhipov V.V. Orhanizatsiia obsluhovuvannia v zakladakh restorannoho hospodarstva: navch. posibnyk dlia studentiv VNZ / V.V. Arkhipov, V.A. Rusavska. — K.: Tsentr uchb. l-ry, 2009. — 342 s.

2. Davydova O.Iu. Innovatsiine upravlinnia rozvytkom pidpryiemstv hotelno-restorannoho hospodarstva: metodolohiia, teoriia i praktyka: monohrafiia / O.Iu. Davydova. – Kharkiv: Vyd-vo Ivanchenka I.S., 2018. – 448 s.

3. Kryvoshei V.V. Ekonomichnyi mekhanizm pidvyshchennia produktyvnosti pratsi v pidpryiemstvakh restorannoho hospodarstva: monohrafiia / V.V. Kryvoshei, V.I. Ospishchev. – Kh.: KhDUKhT, 2009. – 255 s.

4. Yatsun L. M. Stratehii ta modeli upravlinnia rozvytkom pidpryiemstv sfery kharchuvannia. Upravlinnia rozvytkom. 2016. № 1 (183). S. 106—119.

5. Piatnytska H. T. Innovatsii u rozvytku pidpryiemstv restorannoho hospodarstva: mizhnarodni trendy ta realii v umovakh dominuvannia rynkovykh zahroz // Piatnytska H. T., Hryhorenko O. M., Naidiuk V. S.. Pidpryiemnytstvo i torhivlia: zb. nauk. pr. Lviv: Vyd-vo Lviv. torh.-ekon. un-tu. 2017. Vyp. 21. S. 119-128.

6. Tsyvilnyi Kodeks Ukrainy. Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2003, №№ 40-44, st. 356 – Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15

7. Hospodarskyi Kodeks Ukrainy. Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, st.144 – Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15

8. Zakon Ukrainy «Pro bezpechnist ta yakist kharchovykh produktiv». Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1998, № 19, st. 98 – Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80

9. «Poriadok provedennia perevirok u subiektiv hospodariuvannia sfery torhivli i posluh, u tomu chysli restorannoho hospodarstva, yakosti produktsii, doderzhannia oboviazkovykh vymoh shchodo bezpeky produktsii, a takozh doderzhannia pravyl torhivli ta nadannia posluh». Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. Zatevrdzheno Nakazom Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy 07.03.2012 № 310 – Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0743-12

10. Ofitsiinyi sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. Statystychna informatsiia. Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: http://www.ukrstat.gov.ua/

УДК: 351.82 : 332.142
DOI: 10.5281/zenodo.3842067

Дурман М.О., к.т.н., доцент, ХНТУ, м. Херсон

Durman M., PhD of Information Technology, Docent, Associate Professor, Department of Public Administration and Local Government of the Kherson National Technical University, Kherson

СТРАТЕГІЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ОДИН З ІНСТРУМЕНТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОДИНИЦІ

STRATEGY OF REGULATORY POLICY AS A TOOL OF DEVELOPMENT STRATEGY OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS

У статті розглядаються процеси формування стратегії регуляторної політики як одного з інструментів реалізації стратегії розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Показано взаємозв'язок між цими стратегічними документами, а також їх вплив на місцевий економічний розвиток. Зазначається, що розробка стратегії регуляторної політики на місцевому рівні полягає у правильному формуванні регуляторних дій (управлінських рішень, що вводяться у дію відповідними нормативними документами) на місцевому рівні. При цьому стратегія регуляторної політики враховує, в якій соціально-економічній ситуації її будуть реалізовувати і яких цілей зі стратегії місцевого/регіонального економічного розвитку планується досягти.

Ключові слова: *регіональний економічний розвиток, державне регулювання економічного розвитку, стратегія розвитку, стратегія регуляторної політики, заходи регуляторної політики на місцевому рівні.*

The article deals with the processes of forming the regulatory policy strategy as one of the tools for implementing the strategy of development of the administrative-territorial unit. The correlation between strategic documents and their impact on local economic development are shown. It is noted that the development of a regulatory policy strategy at the local level is the correct formulation of regulatory acts at the local level. At the same time, the regulatory policy strategy takes into account what socio-economic situation it will implement and what goals of the local / regional economic development strategy it is planned to achieve.

Keywords: *regional economic development, state regulation of economic development, development strategy, strategy of regulatory policy, regulatory policy measures at the local level.*

Постановка проблеми. Формування та реалізація державної регуляторної політики повинно обов'язково відбуватися з врахуванням стратегії розвитку держави, сфери державного управління або адміністративно-територіальної одиниці – області, району, об'єднаної територіальної громади. На регіональному та місцевому рівні забезпечити розвиток, як ми вже згадували в попередньому параграфі, можливо лише за врахування особливостей, що мають ці адміністративно-територіальні утворення. До таких особливостей можна віднести доступні ресурси, галузі виробництва, що мають переважаючий розвиток, менталітет мешканців тощо. Крім того, на регіональному та місцевому рівні турбота місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування лежить більше в площині забезпечення якості життя громадян, розвитку малого та середнього бізнесу, збереження та розвитку екології тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями державного регулювання та прийняття регуляторних рішень займалася ціла низка авторів. Так, наприклад, В. Бакуменко розглядає теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень, В. Тертичка – загальні питання запровадження державної політики в Україні, О. Юлдашев – загальні питання державної регуляторної політики. І. Колупаєва вивчає сутність та механізми регуляторної політики держави, С. Степаненко та М. Погрібняк – основні засади регуляторного втручання в економіку, Т. Кравцова вивчала адміністративно-правові аспекти державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, В. Малига – правове забезпечення державної регуляторної політики тощо. Ми в своїх попередніх дослідженнях також неодноразово зверталися до вивчення сфери регулювання економіки та різних аспектів формування державної регуляторної політики.

Постановка завдання. Метою статті є встановлення зв'язку між стратегією розвитку адміністративно-територіальної одиниці і стратегією формування регуляторної політики, заходи якої направлені на досягнення цілей стратегії розвитку.

Виклад основного матеріалу. Стабілізація та розвиток вітчизняної економіки значною мірою залежить від забезпечення позитивної динаміки показників розвитку регіонів. Вирішення цього завдання вимагає забезпечення ефективного функціонування усіх структурних елементів механізму державного регулювання розвитку регіону.

Економічний розвиток, за визначенням Ради з економічного розвитку, – це «процес створення добробуту через мобілізацію людських, фінансових,

капітальних, фізичних та природних ресурсів для генерування придатних для ринку товарів та послуг». У популярному розумінні економічний розвиток нерідко сприймається як процес створення більшої кількості підприємств, збільшення числа робочих місць та зростання добробуту. Нові робочі місця, що виникають під час інвестування та становленні нових підприємств, означають менше безробітних, більше доходів і податків, менше соціальної напруженості, менш витратний уряд і більше чинників зайнятості.

Державне управління регіональним розвитком передбачає використання форм і методів узгодження інтересів між центром і регіонами, посилення взаємозв'язку між використанням міжрегіональних та внутрішньорегіональних матеріальних ресурсів і фінансових потоків, способів удосконалення механізму державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів, особливо депресивних.

І на перший план виступає стратегічне планування (стратегічний менеджмент), яке включає велику кількість компонентів, головні з яких для нашого дослідження це – бачення розвитку адміністративно-територіальної одиниці, формалізовані цілі, доступні ресурси, можливі регуляторні механізми, політична воля та можливість ухвалення відповідних управлінських рішень.

Базовим компонентом стратегічного менеджменту виступає загальнодержавне стратегічне планування соціально-економічної діяльності, що дозволяє визначити пріоритети на довгостроковий період та базується на:

– застосуванні єдиних підходів до організації процесу державного стратегічного планування та ефективності функціонування системи державного стратегічного планування;

– встановлені процедур для досягнення цілей державного стратегічного планування;

– узгодженості документів, які покладено в основу державного стратегічного планування, удосконалені методології їх розроблення та забезпечення доступності, включаючи звітність про їх виконання;

– результативності показників державного стратегічного планування, проведенні моніторингу та оцінки виконання визначених завдань;

– застосуванні засобів і методів досягнення мети з найменшими витратами ресурсів;

– отриманні загальнодержавних інтересів та врахуванні інтересів територіальних громад і суб'єктів господарювання, партнерстві та тісної співпраці учасників державного стратегічного планування;

– відповідальності учасників державного стратегічного планування за ефективність виконання завдань та заходів.

Сутність та зміст державного регулювання розвитку регіону конкретизується в реалізації його організаційних та методичних принципів, а саме:

1. Принцип історизму. Він має універсальне методологічне значення, дає змогу об'єктивно оцінити відносну цілісність, завершеність того чи іншого етапу соціально-економічного розвитку регіонів країни.

2. Принцип єдності регіональної політики суспільства та господарського будівництва. Орієнтує на комплексний підхід до врахування природногосподарських особливостей кожного регіону, завдань його економічного та соціального розвитку; передбачає поєднання економічних методів управління та місцевої ініціативи, відповідальність місцевих органів управління за комплексний розвиток відповідних регіонів. В обґрунтуванні рішень соціально-економічного розвитку регіону мають враховувати економічні, соціальні, екологічні, організаційні та технічні чинники.

3. Принцип пріоритетності. Сприяє аранжуванню цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону відповідно до просторової стратегії його комплексного розвитку та реальних виробничо-економічних і ресурсних можливостей, орієнтує на дотримання соціальної спрямованості використання рекреаційних, матеріальних та фінансових ресурсів, а також засобів подальшого розвитку соціальної інфраструктури.

4. Принцип варіантності. Передбачає необхідність вибору шляхів досягнення цілей і розв'язання завдань регулювання розвитку регіону, певні зрушення у галузевій і територіальній структурах господарства регіону, використання його природних та економічних ресурсів. Варіанти регіонального розвитку складаються на основі альтернативності проєктованих темпів і пропорцій розвитку галузей, технічних і технологічних рішень в організації виробничих процесів, змін у забезпеченні сировиною, матеріалами, паливно-енергетичними і трудовими ресурсами.

5. Принцип пропорційності забезпечення фінансовими ресурсами за рівнями адміністративно-територіальної ієрархії та розширення фінансово-економічної самостійності територіальних одиниць нижнього рівня. Ґрунтується на поєднанні територіального бюджету з позабюджетними фондами комплексного розвитку, що формуються за рахунок діяльності підприємств і коштів населення.

6. Принцип синхронізації дій передбачає здійснення основних реформ, які впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження, пріоритетів і дій центральних, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

7. Принцип субсидіарності ґрунтується на такому розподілі повноважень між різними рівнями влади, коли надання адміністративних та управлінських

послуг максимально наближене до споживача. У цьому випадку відповідно ведеться розподіл фінансів, що забезпечує належний рівень якості послуг.

8. Принцип програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на регіональному, а за потреби й на субрегіональному, рівнях. Принцип передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що є запорукою забезпечення прозорості, стабільності та синхронізації дій щодо політики розвитку регіонів.

9. Принцип конкурентності передбачає конкурентні умови отримання кредитів та субвенцій на виконання проєктів і програм місцевого розвитку, основаних на кращій маркетинговій стратегії, техніко-економічних обґрунтуваннях та бізнес-планах.

Тому сучасна система державного регулювання розвитку регіону повинна включати комплекс показників, які характеризують сутність та результативність державної політики в усіх її сферах.

Досліджуючи рівень ефективності та результативності державного регулювання регіонального розвитку, доцільно не тільки брати до уваги обсяги виробленого валового регіонального продукту, а й визначити потенційні можливості регіону в збільшенні його виробництва, у тому числі на експорт, виявити соціально-економічні чинники, котрі безпосередньо впливають на господарську діяльність, а також надати оцінку історико-культурного потенціалу, наявних природно-кліматичних, земельних, трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, які має регіон та перспективи його розвитку у довгостроковій перспективі.

Таким чином, забезпечення сталого розвитку регіону вимагає формування та забезпечення функціонування відповідного механізму державного регулювання, важливим інструментом якого є стратегічне планування розвитку територій на регіональному й місцевому рівнях. Здійснюючи державну регіональну політику, уряд країни зобов'язаний чітко й обґрунтовано сформулювати цілі розвитку, розподілити їх на галузеві та регіональні рівні, поставити завдання перед суб'єктами підвідомчих територій, інвестувати державні програми і проєкти, забезпечити контроль за виконанням законодавчих актів, правових норм.

В той же час місцевий економічний розвиток залежить і від стратегій розвитку адміністративно-територіальних одиниць (АТО), і від регуляторної політики, що проводиться органами публічної влади на цих територіях. Як ми зазначали раніше, на цьому рівні вплив підприємництва та громадських організацій на процеси формування та реалізації регуляторної політики місцевому рівні має доволі суттєвий вплив. І тому зростає роль впливу регуляторної політики на місцевий економічний розвиток.

Як зазначає О. Осінська, державний регуляторний вплив передбачає також оптимізацію ринкових економічних механізмів; створення необхідної ринкової інфраструктури; максимальне сприяння розвитку державного та приватного секторів економіки, які мають рівні права без особливих пільг і виключних привілеїв. Тут повинні тісно співіснувати і заходи державного регулювання, і ринкової конкуренції, і розвитку ініціативи громадян.

Проте всі заходи зі стимулювання економіки повинні спиратися на бачення розвитку, а воно, у свою чергу, на стратегію розвитку громади та регуляторну стратегію, яка може слугувати однією із складових загальної стратегії розвитку та буде показувати суб'єктам підприємницької діяльності, яка їх діяльність буде сприяти розвитку АТО та, відповідно, буде отримувати підтримку від органів управління.

Формування моделей регіонального соціально-економічного розвитку є надзвичайно складним процесом, що складається з різних етапів, які охоплюють множину аспектів і описуються безліччю параметрів і змінних, які повинні ретельно узгоджуватися.

Складність процесу моделювання визначається складністю модельованої схеми. Під час ухвалення і реалізації державних управлінських рішень потрібним є обґрунтування регіональних моделей соціально-економічного розвитку, розроблення основних параметрів на перспективу, узгодження галузевих і територіальних, внутрішньорегіональних і міжрегіональних народногосподарських аспектів, що необхідно здійснювати з використанням економіко-математичних методів і моделей. Разом з тим неоднорідність самої проблеми, безліч змінних обумовлюють необхідність наявності в розробників не одної моделі, а їх комплексу, що описує в сукупності всі елементи і взаємозв'язки, які визначають регіональний розвиток.

Удосконалення регіональної моделі (стратегії), що відбиває соціально-економічну систему регіону, дозволяє детально підійти до аналізу різноманітних процесів, здійснення яких формує найважливіші показники результативності функціонування того чи іншого суб'єкта або економічного району країни. У процесі такого аналізу з'являється можливість визначити найбільш значимі елементи системи за рівнем впливу на основні результати діяльності, а також ефективність взаємодії регіональних складових. Отримана інформація допоможе зосередитися на розвитку найбільш впливових факторах регіону, а значить найбільш ефективно використовувати наявні ресурси з метою вдосконалення реальної соціально-економічної регіональної системи []. При цьому вдосконалення соціально-економічної системи не може відбуватися без регуляторних впливів на неї. А, проводячи аналогію, можна сказати, що для стабільного розвитку соціально-економічної системи повинна існувати стратегія впливів на неї.

Таким чином при приходимо до нового бачення, що тільки за наявності стратегії державної (публічної) регуляторної політики можливий ефективний розвиток соціально-економічної системи певної адміністративно-територіальної одиниці.

Формування стратегії ДРП представляє собою систему управління, що характеризується рядом аспектів, серед яких:

– методологічний, що представляє собою набір механізмів, інструментів, методів і заходів регуляторного характеру, що використовуються у процесі регулювання соціально-економічного розвитку. Саме методологічна обґрунтованість цього регулювання забезпечує дієвість заходів регулювання, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Обов'язково слід зазначити, що стратегія місцевого/регіонального розвитку і стратегії ДРП повинні розроблятися на одній методологічній основі;

– організаційний, що забезпечує єдність розгляду управлінських відносин у процесі розвитку регіону/громади через функції органів публічного управління;

– соціально-економічний, що забезпечує аналіз існуючої соціально-економічної системи на основі поточного ресурсного забезпечення і перспективного економічного потенціалу території.

Нами вперше запропоновано концептуальну схему підготовки стратегії формування регуляторної політики на основі стандартного підходу до підготовки стратегічних документів та взаємозв'язку зі стратегією розвитку певної АТО. Тут неперервними лініями позначені прямі зв'язки у процесі формування стратегії ДРП, а штрих-пунктирними – зворотні, призначені для формування уточнених регуляторних дій після здійснення моніторингу їх ефективності.

Таким чином, стратегія публічної (державної) регуляторної політики – це складний комплексний інструмент регулювання, який передбачає:

– організаційні заходи з підготовки (формування) стратегії – формування робочих груп, визначення відповідальних осіб та органів, розробку положення про підготовку стратегії ПРП;

– аналіз поточного стану та вибору місії-бачення розвитку – аналіз діючих регуляторних актів в частині їх впливу на поточну ситуацію і можливий вплив на майбутню стратегію місцевого розвитку;

– розробку проєкту стратегії та плану її реалізації – формування набору регуляторних рішень з обґрунтуванням необхідності їх застосування, підготованими АРВ та графіком реалізації (впровадження) цих регуляторних рішень у відповідності зі стратегією місцевого розвитку;

– власне прийняття управлінських рішень (регуляторних впливів);

– контроль (моніторинг) процесу реалізації управлінських рішень з відстеженням ефективності регуляторних впливів.

Як зазначається, регулювання розвитку та економічне планування повинно узгоджуватися із загальними стратегічними цілями окремої адміністративно-територіальної одиниці (АТО), громади. В українських реаліях перелік АТО складається з сіл, селищ, об'єднаних територіальних громад, міст, районів, областей (регіонів), у кожної з яких є своє бачення розвитку. Таке ж саме бачення повинно бути і у країни в цілому. У цьому контексті стратегії – це сплановані дії, щоб досягнути деяких економічних цілей, і ґрунтуються на об'єктивних можливостях, що існують для цієї АТО.

Крім того, як зазначає В. Малига пріоритетами ДРП можна вважати ті її напрями, які суттєво впливають на тактику реалізації. Зокрема, сюди можна віднести створення та прийняття нормативно-правових актів регуляторного характеру, відстеження їхньої результативності та їхній перегляд. Ще важливими напрямами є максимальне врахування громадської думки щодо конкретних регуляторних актів та звітування регуляторних органів щодо здійснення ДРП.

Як бачимо, науковці підходять до розгляд стратегії формування ДРП з системних позицій. Погоджуючись з ними, ми вже звертали увагу на низку питань, що входять до цього процесу. Так, розробку нормативно-правових актів регуляторного характеру з точки зору системного підходу ми розглядали в [], а удосконалення організаційно-правових механізмів управлінської діяльності у формуванні державної регуляторної політики в [].

Щоб краще змалювати ситуацію, у якій перебувають місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запропонована модель містить в собі можливість застосування різних варіантів ДРП, альтернативами або компонентами загальної стратегії місцевого розвитку. Кожен з таких варіантів (наборів регуляторних дій в рамках певної ДРП) слід розглядати як один із можливих підходів до задоволення тих чи інших потреб місцевого населення.

Влада повинна вирішити, як краще поєднати усі ці компоненти, щоб створити унікальну стратегію ДРП, яка б забезпечила відповідній АТО розвиток і виконання стратегії місцевого/регіонального розвитку, спираючись на визначені ресурси й цілі місцевого розвитку.

Серед таких компонентів можуть бути:

– розвиток території як фізичного середовища (інфраструктура);

– розвиток економіки (малого, середнього, великого бізнесу або самозайнятого населення);

– розвиток соціальної сфери та людського капіталу (людських ресурсів, освіти, культури, медицини, спорту тощо);

– розвиток сфер господарювання або місцевих громадських ініціатив, що мають місце на конкретній території і можуть слугувати точками зростання.

Стратегія розвитку здебільшого міститиме різні елементи цих підходів, залежно від потреб та умов конкретної місцевості. Розглянемо ж можливі стратегії місцевого/регіонального розвитку та заходи стратегії регуляторної політики, що будуть сприяти досягненню цих цілей.

Стратегія, що ґрунтується на розвитку території як фізичного середовища (інфраструктура)

Органи місцевого самоврядування мають змогу впливати на розвиток виробництв та підприємництва на своїй території та на обсяг їх експлуатаційних витрат, оскільки, насамперед, керують створенням та розвитком шляхів, автостоянок, каналізаційної системи, а у деяких випадках також і водо- та енергопостачанням (це прямі функціональні повноваження ОМС згідно законодавства про місцеве самоврядування), в тому числі й технологічних та індустріальних парків (делеговані повноваження) [].

Розробивши програму дій для поліпшення території як фізичного середовища, місцева влада може позитивно вплинути на розвиток бізнесу. Якщо АТО вже має низку переваг, пов’язаних з її природними умовами чи системою послуг, місцева громада може вирішити вдосконалити їх ще більше, оскільки потенційні інвестори часто звертають увагу на різноманітні вигоди, що підвищують якість життя. Тут цікавим може видатися досвід польського міста Гданськ, яке в рамках підготовки стратегії розвитку придумало гасло «Гданськ – місто, де легко дихати». Саме для залучення інвестицій це місто бореться за статус самого екологічно чистого міста Польщі і для цього сформувало перелік регуляторних дій, серед яких:

– Поступова відмова від громадського транспорту на викопному паливі на користь електротранспорту (тролейбуси, трамваї);

– Надання пільг на розміщення велостоянок та стоянок електросамокатів, а також пільги для компаній, що надають ці послуги;

– Виведення виробничих підприємств на околиці міста з відповідними пільгами для компаній, що зголошуються на це. При цьому обов’язково будується інфраструктура забезпечення таких виробництв.

Таке використання заходів регулювання поліпшує імідж місцевого самоврядування у колах підприємців та інвесторів, у тому числі й закордонних.

Стратегія, що ґрунтується на розвиткові економіки

У багатьох громадах на підприємствах відсутня достатня кількість робочих місць, щоб задовольнити потреби місцевого населення. Отож, потрібно шукати нові регуляторні дії, які б стимулювати появу нових підприємств, давали розвиток вже діючим підприємствам та підтримувати й розширювати місцеве підприємництво, яке точно буде враховувати інтереси місцевої влади.

Це не тільки приведе до збільшення загальної кількості робочих місць, але й дасть додаткове наповнення для місцевого бюджету, адже більша кількість підприємств МСБ будуть зареєстровані на території громади і будуть сплачувати податки на її користь. Серед регуляторних заходів, які можна використовувати у цьому компоненті можна віднести зміни ставок земельного податку та розміру орендної плати за землю, створення центрів підтримки малого бізнесу . Можна застосовувати декілька інструментів регуляторного характеру, серед них:

– Комунальні центри підтримки малого бізнесу, які проводитимуть навчання та консультування працівників малих підприємств, проводитимуть місцеві маркетингові дослідження;

– Розвиток вже згаданих технологічних та індустріальних парків;

– Започаткування конкурсів та програм для підтримки місцевого бізнесу, в рамках яких надавати фірмам, що не можуть отримати фінансування в традиційних кредитних установах, необхідні кошти для розвитку бізнесу на грантових умовах, з пільговим кредитуванням або на основі револьверного фонду.

Стратегія, що ґрунтується на розвиткові соціальної сфери та людського капіталу

Цей компонент стратегії надає першочергового значення тісним зв'язкам між потребою у робочих місцях для деяких сегментів місцевого населення й процесом створення робочих місць. Мета – змінити систему людських ресурсів так, щоб збільшити шанси місцевих безробітних і частково безробітним знайти добру роботу. Серед методів, що застосовуються у межах цього компоненту, такі:

– Спеціальне навчання, що проводяться на замовлення конкретного працедавця з урахуванням специфічних потреб його підприємства

– Пільгове працевлаштування, суть якого полягає у зобов'язанні тих працедавців, які отримують допомогу з місцевого бюджету, наймати передусім кваліфікованих місцевих працівників

– Місцева програма зайнятості через стимулювання розвитку самозайнятого населення (сфера послуг або туризму).

Розвиток сфер господарювання або місцевих культурних (громадських) ініціатив

Цей компонент стратегії має на меті стимулювати економічний розвиток у масштабі однієї сфери господарювання або на базі автентичної сфери господарювання або культури, притаманної саме цій АТО. Інституції, що створюються у межах цієї стратегії, призначені стати сполучною ланкою між системою громадських зв'язків та місцевою економікою. Вони покликані забезпечити альтернативні можливості офіційного працевлаштування тим

особам, які до сих пір працюють нелегально або займаються бізнесом на ремісничих засадах. До таких регуляторних заходів можна віднести:

– Створення агенцій з місцевого розвитку, на які покласти надання послуг для бізнесу або просування цих послуг серед населення. Також вони повинні мати переважне право на надання цих послуг у порівнянні із зовнішніми акторами розвитку;

– Створення умов для розвитку кооперативного руху, як такого, що відповідає за генерування прибутку та/або робочих місць, використовуючи місцеві ресурси.

Висновки. Зрозуміло, що різні підходи до формування місцевого економічного розвитку відповідають різним соціально-економічним умовам і вимагають відповідно різних наборів регуляторних дій. Стратегія регуляторної політики у цьому випадку буде виступати як інструмент стратегії місцевого/регіонального розвитку, та буде включати у себе ряд заходів (регуляторних дій). Проте, як видно із вищевикладеного, деякі компоненти стратегії розвитку можуть використовувати однакові регуляторні дії для досягнення своєї мети. Кожний із цих основних компонентів є частиною того набору заходів, що їх розробляє місцева громада для створення стратегії місцевого економічного розвитку. Тобто стратегії, як і проблеми, є унікальними у їх розробленні та застосуванні.

Таким чином, розробка стратегії регуляторної політики на місцевому рівні полягає у правильному формуванні регуляторних дій (управлінських рішень, що вводяться у дію відповідними нормативними документами) на місцевому рівні. При цьому стратегія регуляторної політики враховує, в якій соціально-економічній ситуації її будуть реалізовувати: для соціально-економічних систем, що перебувають в умовах зростання; систем, що знаходяться в умовах перебудови (нестабільності, невизначеності); систем, що мають розвинену інфраструктуру, яка зараз не використовується або перебуває у стагнації.

У залежності від набору цих компонентів стратегії розвитку, будуть формуватися відповідні компоненти стратегії ДРП, адже ця стратегія буде інструментом реалізації плану заходів і досягнення цілей стратегії розвитку. Тобто, незважаючи на спільність методів формування ДРП, їх конкретний набір та реалізація теж буде відрізнятися від однієї АТО до іншої.

Список використаних джерел

1. Майстро С. В. Теоретико-методологічні засади державного регулювання розвитку регіону. Вісник Національного університету цивільного захисту

України. Серія: Державне управління. 2016. Вип. 1. С. 195-202. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_1_31

2. Buck T.W., Atkins M. H. The Impact of British Regional Policies on Employment Growth. Oxford Economic Papers 28. 1976 (March). P. 215-222.

3. Ковальчук В. Нові підходи до управління соціально-економічним розвитком регіонів. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. № 1. 2015. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/8.pdf

4. Даудова Г., Ковальчук В., Курносов О. Стратегічний менеджмент як інструмент підвищення управління фінансами в Україні. Актуальні проблеми державного управління. Випуск 2 (56). 2019. С. 65-73

5. Коваленко М.А. Регіональний менеджмент. Херсон. «Олді-плюс». 2004. 304 с.

6. Санжаровський І. Боврон Б., Вігода А., Девідсон Г. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону. К. Вид-во К.І.С. 2008. 214 с.

7. Осінська О. Б. Механізм державного регулювання у межах соціально-орієнтованої ринкової економіки. Вісник Львівської комерційної академії. Серія економічна. 2015. Вип. 49. С. 126-132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlca_ekon_2015_49_25

8. Геєць В., Скрипніченко М., Соколик М. Секторальні макромоделі прогнозування економіки України. Економіст. 1998 № 3. С. 14–18.

9. Ковальчук В. Системне моделювання процесів прийняття управлінських рішень. Вісник Університету банківської справи, випуск №3 (24). 2015. С. 97-104. URL: http://visnuk-archiv.ubs.edu.ua/article/view/97665/93142

10. Блейклі Е.Дж. Планування місцевого економічного розвитку: пер. з англ. Е.Дж. Блейклі. Вид 2-е. Львів. 2002. 416 с.

11. Малига В. Стратегія як основа реалізації державної регуляторної політики. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Випуск 61. С. 30-36.

12. Дурман Н. А. Политологические аспекты государственной регуляторной политики. Humanities and Social Science. SS(3). Issue: 18/2. (3). 2015. URL: www.seanewdin.com

13. Дурман М.О. Організаційно-правові механізми управлінської діяльності у формування державної регуляторної політики. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2

14. Про індустріальні парки: Закон України від 21.06.2012 № 5018-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5018-17

References:

1. Maystro, S.V. (2016). Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavnoho rehulyuvannya rozvytku rehionu [Theoretical and methodological foundations of state regulation of regional development]. *Visnyk Natsional□noho universytetu tsyvil□noho zakhystu Ukrayiny. Seriya: Derzhavne upravlinnya – Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public Administration, Vyp. 1,* 195-202. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_1_31 [in Ukrainian].

2. Buck, T.W., Atkins, M.H. (1976). The Impact of British Regional Policies on Employment Growth [The Impact of British Regional Policies on Employment Growth]. *Oxford Economic Papers – Oxford Economic Papers, 28, (March),* 215-222 [in English].

3. Koval□chuk, V. (2015). Novi pidkhody do upravlinnya sotsial□no-ekonomichnym rozvytkom rehioniv [Approaches to Managing the Socio-Economic Development of Regions]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya – Theory and Practice of Public Administration and Local Self-Government, № 1*. Retrieved from http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/8.pdf [in Ukrainian].

4. Daudova, H., Koval□chuk, V., Kurnosov, O. (2019). Stratehichnyy menedzhment yak instrument pidvyshchennya upravlinnya finansamy v Ukrayini [Strategic management as a tool for improving financial management in Ukraine]. *Aktual□ni problemy derzhavnoho upravlinnya – Strategic management as a tool for improving financial management in Ukraine*. *Vypusk 2 (56),* 65-73 [in Ukrainian].

5. Kovalenko, M.A. (2004). Rehional□nyy menedzhment [Regional Management]. Kherson: Oldi-plyus [in Ukrainian].

6. Sanzharovs□kyy, I. (2008). Rozroblennya ta vprovadzhennya stratehichnoho planu rozvytku rehionu [Development and implementation of a strategic plan for the development of the region]. Kyiv: Vyd-vo K.I.S. [in Ukrainian].

7. Osins□ka, O.B. (2015). Mekhanizm derzhavnoho rehulyuvannya u mezhakh sotsial□no-oriyentovanoyi rynkovoyi ekonomiky [The mechanism of state regulation within the limits of socially oriented market economy]. *Visnyk L□vivs□koyi komertsiynoyi akademiyi. Seriya ekonomichna – Bulletin of the Lviv Commercial Academy. The series is economical, Vyp. 49.* 126-132. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlca_ekon_2015_49_25 [in Ukrainian].

8. Heyets□, V. (1998) Sektoral□ni makromodeli prohnozuvannya ekonomiky Ukrayiny [Sectoral macromodels for forecasting the economy of Ukraine]. *Ekonomist – Economist, № 3*. 14–18 [in Ukrainian].

9. Koval□chuk, V. (2015). Systemne modelyuvannya protsesiv pryynyattya upravlins□kykh rishen□ [Systemic modeling of managerial decision-making processes]. *Visnyk Universytetu bankivs□koyi spravy – Bulletin of the University of*

Banking, vypusk №3 (24), 97-104. Retrieved from http://visnuk-archiv.ubs.edu.ua/article/view/97665/93142 [in Ukrainian].

10. Bleykli, E.Dzh. (2002). Planuvannya mistsevoho ekonomichnoho rozvytku [Local Economic Development Planning]. L□viv [in Ukrainian].

11. Malyha, V. (2015). Stratehiya yak osnova realizatsiyi derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky [Strategy as the basis for the implementation of state regulatory policy]. *Visnyk L□vivs□koho universytetu. Seriya yurydychna – Visnyk of Lviv National University. The series is legal, Vypusk 61*. 30-36 [in Ukrainian].

12. Durman, N.A. (2015). Polytolohycheskye aspekty hosudarstvennoy rehulyatornoy polytyky [Political aspects of state regulatory policy]. *Humanities and Social Science – Humanities and Social Science, SS(3). Issue: 18/2. (3).* Retrieved from www.seanewdin.com [in Ukrainian].

13. Durman, M.O. (2019). Orhanizatsiyno-pravovi mekhanizmy upravlins□koyi diyal□nosti u formuvannya derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky [Organizational and legal mechanisms of managerial activity in the formation of the state regulatory policy]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya – The theory and practice of public administration and local self-government, № 2*. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2 [in Ukrainian].

14. Zakon Ukrainy «Pro industrial□ni parky»: vid 21 chervnia 2012 roku № 5018-VI [Law of Ukraine «About industrial parks» from June 21, 2012, № 5018-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5018-17 [in Ukrainian].

УДК: 351.88
DOI: 10.5281/zenodo.3842069

Куліш П. Ю. к. держ. упр., м. Харків

Kulish P. PhD in Public Administration, Kharkiv

ГЕЙМІФІКАЦІЯ ЯК СПОСІБ ПОЛІПШИТИ РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ

GAMIFICATION AS A WAY OF IMPROVING REGIONAL STATE POLICY IN TERMS OF INTERNATIONAL TECHNICAL ASSISTANCE

У статті розглянуті визначення, елементи та приклад застосування гейміфікації у неігровому середовищі, зокрема, державному управлінні. Проаналізовано недоліки та перспективи розвитку гейміфікації в епоху розвитку Інтернет-технологій. Зроблено спробу сформулювати пропозиції упровадження елементів гри у робоче оточення державних службовців, які відповідають за державну політику з питань міжнародної технічної допомоги на регіональному рівні.

Ключові слова: *гейміфікація, ігрові елементи у неігровому середовищі, державне управління, електронний уряд, державна політика, міжнародна технічна допомога.*

The article describes definition, elements and example of implementing gamification in non-gaming environments, namely, in public administration. Disadvantages and perspectives of the development of gamification in the era of Internet technology have been analyzed. An attempt was made to formulate proposals for applying some elements of the game into the working environment of civil servants responsible for the state policy on international technical assistance at the regional level.

Keywords: *gamification, gaming elements in non-gaming environments, public administration, e-government, state policy, international technical assistance.*

Постановка проблеми. Незважаючи на те що, поняття «гри» існує стільки часу, скільки саме людство, у наукових дослідженнях вивчення потенціалу ігрових механік у неігровому середовищі досить неповне та має дещо дескриптивний характер.

Важливим є факт, що Україна обрала шлях діджиталізації державного управління, зокрема, надання суспільству адміністративних послуг та інших форм взаємодії між державою та громадськістю, бізнесом через Інтернет та соціальні мережі. Така співпраця сприяє прозорості, підзвітності влади перед громадянами, отриманню зворотного зв'язку, поліпшенню якості послуг в цілому. Проте, існує багато питань, на вирішення яких потрібні додаткові ресурси.

Для підвищення мотивації та компетенцій державних службовців у сфері міжнародної технічної допомоги (далі – МТД), соціального проектування, можна використовувати онлайн платформи, наприклад, Google Slides або Google Forms. Створення ігор, квестів, дошок лідерів за допомогою цих сервісів не потребує матеріальних витрат або спеціальних технічних навичок. Проте, така ініціатива може скоротити час на вивчення державними службовцями законодавчих нюансів, підвищити рівень виконавської дисципліни та внутрішньої мотивації співробітників, методичної підтримки громад, місцевих адміністрацій, представників бізнесу, інших установ з питань МТД, взаємодії з міжнародними організаціями щодо проектів, програм технічної допомоги.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Елементи гейміфікації у неігровому контексті розглянуті у роботах зарубіжних дослідників К. Вербах [1], Д. Едері [9], Г. Зіккерман [11], К. Каннінген [11], Т. Мелоун [2], Б. Рівз [10], Ю-Кай Чу [5]. Застосування ініціатив гейміфікації у державному секторі обговорюється у статтях К. Аль-Яфі [8], Х. Ескобар [6], П. Толмі [7].

У 1984 році американський письменник, учений Чарльз Конрад у своїй праці "The Game of Work" (авт.переклад «Гра на роботі») ставить питання, чому люди більше цікавляться хоббі, наприклад, спортом, ніж роботою, за яку отримують плату. Пізніше, його висновки заклали підвалини розвитку такого явища як гейміфікація [12]. Уперше цей термін було використано Ніком Пелінгом [3], британським програмістом, який розробляв бізнес-рішення для банкоматів, мобільних телефонів, поєднавши фізичні речі та їх ефективне використання. Разом з тим, як зазначає А. Маркєєва, до 2010 року термін не був у широкому використанні ні серед представників бізнесу, ні академічного середовища, що пов'язано, у першу чергу, із накопиченням позитивного досвіду індустрії розваг в інших сферах [4, с.173-174].

У сучасній науковій літературі не існує єдиного теоретичного підходу до визначення гейміфікації. Проте, аналізуючи декілька різних поглядів, можна виокремити тенденцію, яка їх об'єднує, зокрема, використання певних елементів гри для вирішення неігрових питань бізнесу, навчання та повсякденного життя. Найбільш широко та, у той же час, детально гейміфікацію описав американський підприємець Ю-Кай Чу [5, с.8]. Він вважає, що цей термін поєднує ігрові дизайн та динаміку, поведінкову

економіку, мотиваційну психологію, користувацький досвід та інтерфейс, нейробіологію, технології платформ, а також показники рентабельності бізнесу. Гейміфікація – набір інструментів, які, вважає К. Вербах, можна використати для вирішення завдань, незалежно від виду бізнеса [1]. У той же час, на думку А. Маркєєвої ці інструменти формують новий досвід у неігрових завданнях, процесах і контексті [4].

Постановка завдання. Метою статті є спроба, на основі аналізу методології гейміфікації та її застосування у неігровому середовищі, зокрема, державному секторі, сформулювати пропозиції, які можуть поліпшити упровадження державної регіональної політики у сфері МТД.

Виклад основного матеріалу. Як зазначив Г. Зіккерман, неможливо чекати від людини виконання одних і тих самих речей протягом тривалого часу з однаковим завзяттям. На його думку, не стільки матеріальна винагорода, скільки статус є найсильнішим мотиватором для того, щоб люди виконували роботу [15]. Статусність, причетність до загальної справи, відчуття важливості та володіння – вагомі складові емоційного та психологічного задоволення від виконання робочих завдань. Досить наочно та вичерпно пояснив цей стан американський підприємець Ю-Кай Чу. Аналізуючи стратегії різних систем для того, щоб зробити будь яку гру захоплюючою, автор дійшов висновку, що успішна гра завжди апелює до певних рушійних сил (англ. core drivers). Це те, що кожного з нас спонукає рухатись уперед, наприклад, шляхом натхнення чи наділення повноваженнями, або маніпуляцій чи примусу. Дослідник сформулював свої висновки у вигляді восьмикутника і назвав його “Окталісіс”, який охоплює вісім сторін рушійної сили: місія, творчість, соціальність, зацікавленість, безпека, дефіцит, володіння, досягнення [5, с. 25].

Статистика свідчить, що за останнє десятиріччя використання елементів гейміфікації значно зросло. Так, у 2018 році ринок гейміфікованих рішень для бізнесу складав 6,8 мільярдів доларів США. Разом з тим, до 2024 року прогнозується, що він має зрости до 40 мільярдів доларів США. Найбільшими сегментами застосування таких рішень є корпорації, споживачі, державні установи, освіта (дошкільна, шкільна та освітні інституції). 80% працівників із задоволенням використовують ігрове програмне забезпечення на робочому місці. 67 % студентів вважають, що гейміфікований курс є більш мотивуючим, ніж традиційний. 30 % та 27 % респондентів надають перевагу таким елементам гейміфікації як перехід від рівня до рівня та отримання очків відповідно.

Доступність програмних рішень із гейміфікації у державному, корпоративному та академічному секторах робить її дуже популярною в багатьох сферах. Так, у 2025 році 75 % світової робочої сили складатимуть міленіали, покоління, яке виросло на комп'ютерних іграх та гаджетах.

Зростатиме відсоток використання технологій в освіті. На даний час, 48 % студентів користуються комп'ютерами, 42 % – смартфонами у навчанні. Гейміфікацію з метою продажу та просування продукта використовують такі компанії як Майкрософт, Фольксваген, Хьюлетт Паккард та інші. Вочевидь, 50 % стартапів закладають елементи гейміфікації у свої стратегії [17].

Отже, неможливо недооцінювати потенціал гейміфікації та її елементів (дошки лідерів, бейджі, рівні, електронні очки, статус начальника або мера тощо) як інструмента, який здатний не тільки пожвавити робочий процес, а й підвищити мотивацію та продуктивність людини. Саме тому, гейміфіковані рішення давно застосовуються у навчанні та управлінні персоналом.

К. Вербах поділяє гейміфікацію на внутрішню та зовнішню. *Внутрішня* [1, с. 28]*, або управлінська гейміфікація* спрямована на підвищення мотивації, а також KPI (ключовий показник ефективності) співробітників однієї компанії або колективу, формування культури спільноти. Пропонуємо розглянути можливість застосування ігрових елементів на прикладі відділу з питань МТД обласної державної адміністрації з метою залучення державних службовців до процесу прийняття управлінських рішень у сфері МТД на регіональному рівні.

1. Використання очок у колективному обговоренні державного документу. Визначається відповідальний виконавець (наприклад, за принципом черги), якому надаються очки за вірний порядок, термін виконання державного документу, взаємодію з колегами з інших відділів та департаментів, якість оформлення та змісту тощо. Такий підхід дає співробітникам відчуття причетності до колективу, можливості робити власний внесок у розвиток загальної справи, небайдужість до результатів.

2. Накопичення очок за певні досягнення у роботі з часом може стати принципом, за яким, у тому числі, надається співробітнику можливість виконувати обов'язки начальника відділу (рольова гра), створювати умови делегування відповідальності та її прийняття іншими колегами.

3. Використання щомісячної електронної дошки лідерів відділу за певні досягнення у виконанні співробітниками своїх посадових обов'язків. Дошку можна зробити за допомогою онлайн платформи Google Slides.

Зазначимо, що такий підхід може застосовуватися, вірогідніше, за ініціативи керівництва відділу, за згодою колективу, носити неформальний характер та відбуватись у рамках внутрішнього трудового розпорядку.

Зовнішня гейміфікація [1, с. 30] покликана взаємодіяти із основним споживачем державних (адміністративних) послуг – громадянами. Наприклад, одним із майданчиків такої співпраці може бути сторінка відділу з питань МТД у соціальній мережі, де можна пропонувати обговорення низки проектних заявок з метою їх подальшого розгляду організаціями-донорами. Крім цього, вважаємо, що найдоступнішою механікою, яка б сприяла підвищенню

поінформованості державного службовця про особливості вимог донорів до проектних заявок, є квізи. На основі матеріалів з питань соціального проектування [13] було розроблено приклад такого онлайн квізу [14], який може бути використаний у навчальних інструкціях для об'єднаних територіальних громад, державних службовців.

Припускаємо, що досить цікавим був би досвід розробки додатку онлайн гри, яка б мала на меті залучити громаду до прийняття важливих рішень у формуванні регіональної політики. Умовно, таку гру можна назвати «Проект, про який мріє моя громада» із зазначенням сфери, де учасники спільно працюють над певним проектом, який би вирішував соціально значущі питання громади. Для того, щоб досягти мети у грі, громаді та державним службовцям потрібно навчитись взаємодіяти щодо спільних цілей проекту. Зокрема, плану заходів, формування бюджету, організації медійного супроводження та популяризації результатів. Такі ігри набувають особливої актуальності у часи стрімкого розвитку Інтернет-технологій. Зрозуміло, що реалізація онлайн гри потребує матеріальних ресурсів, які можливо залучити у вигляді грантової підтримки, зацікавлених спонсорів з боку представників профільного бізнесу у рамках національного законодавства. Разом з тим, проведення таких рольових тренінгів можливо й оффлайн у ході програм підвищення кваліфікації державних службовців, семінарів для об'єднаних територіальних громад, на базі вишів чи обласних державних адміністрацій. Такі заходи, можливо ініціювати під час реалізації схожих за тематикою «м'яких» проектів за підтримки донорських організацій.

Схожу ідею упровадила компанія Fields of View, яка створила онлайн гру “Map My City”, де громадяни будують місто своєї мрії, вивчають ідею компромісних рішень, випробувань, з якими стикаються уряди для подолання таких проблем, як бідність, зміни клімату тощо. На основі вибору, який здійснюють громадяни, їхньої поведінки, компанія робить висновки, чого насправді прагне громада, та що потрібно змінити в управлінських процесах [16].

Незважаючи на те, що останнім часом гейміфіковані рішення у багатьох сферах набирають обертів, варто пам'ятати про зворотній бік гейміфікації у неігровому контексті. Низка критиків вважає, що гейміфіковані проекти не досягають поставлених цілей через простий дизайн гри, а також бажання корпорацій отримати швидкий прибуток шляхом маркетингових гейміфікованих пропозицій. Інші автори звертають увагу на викликання залежності, маніпулятивних особливостях гри, навіть поділяють на обмежений та шкідливий характер, який можуть мати гейміфіковані рішення. Наприклад, до обмежень відносять можливість того, що учасники гри зосереджуються на результатах, ніж на виконанні самого завдання. Ігрові елементи, цікаві для

однієї людини, насправді, можуть виявитися конфліктуючими із інтересами команди. Стосовно шкідливого впливу, то на думку дослідників, це, насамперед, зацікавленість учасників у виконанні завдань тільки за винагороду, а також відволікання від головної мети, яку потрібно досягти у неігрових умовах [18].

Висновки. Поступові зміни у свідомості громадян шляхом ініціативи, формування нового досвіду та відповідальності за свої дії, підвищення довіри до влади, залучення молоді до роботи у державних органах, – довготривалий процес, до якого можна знайти різні підходи, щоб його скоротити або, щонайменше, пожвавити. Так, елементи гейміфікації є одним із специфічних інструментів, які можна застосовувати для поліпшення управлінських дій та продуктів. Наприклад, навчання представників регіональних органів державної влади, їх перекваліфікація та/або підвищення професійної мотивації можуть відбуватись безпосередньо на робочому місці та позитивно вплинути на упровадження державної регіональної політики з питань МТД, соціального проектування. Крім того, поінформованість представників органів державної влади, критичний підхід та взаємодія з громадою дозволять краще оцінювати користь проектів МТД, наслідки їх реалізації, залучити до співпраці ширше коло громадян і громадських організацій, знизивши рівень «грантоїдства».

Отже, застосування гейміфікації є одним із доступних та ресурсозберігаючих засобів повернути мотивацію до роботи, залучити молодь, в тому числі, до служби в органах державної влади. Пропозиції статті можуть бути використані для подальших досліджень стосовно зворотного боку гейміфікації у неігровому контексті, перспектив розвитку з точки зору поліпшення державного управління.

Список використаних джерел

1. Вовлекай и властвуй. Игровое мышление на службе бизнеса // Вербах К., Хантер Д.; пер. с англ. А. Кардаш. – М.Манн, Иванов и Фербер, 2015. – 224 с.
2. Malon T. Toward a Theory of Intrinsically Instruction Motivating Instruction [Electronic resource] / Thomas W. Malon // Cognitive Science Society, Inc. – 1981 – URL: https://doi.org/10.1207/s15516709cog0504_2.
3. Christians G. The Origins and Future of Gamification [Electronic resource] / Gerald Christians // Senior Theses. 254. – 2018 – URL : https://scholarcommons.sc.edu/senior_theses/254.
4. Маркеева А. В. Геймификация в бизнесе: проблемы использования и перспективы развития [Електронний ресурс] / А. В. Маркеева // Лидерство и

менеджмент. – 2015. – Т. 2. – № 3. – С. 169-190. – Режим доступу : http://dx.doi.org/10.18334/lim.2.3.596.

5. Chou Y. Actionable Gamification: Beyond Points, Badges, and Leaderboards / Yu-kai Chou // – Octalysis Media: – 2015. – 515 p.

6. Escobar C., Urriago V. Gamification: an effective mechanism to promote civic engagement and generate trust? [Electronic resource] / Jesús Eduardo Coronado Escobar, Angela Rocio Vasquez Urriago // 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. – October, 2014. – P. 514-515. – URL : https://dl.acm.org/doi/10.1145/2691195.2691307.

7. Tolmie P., Chamberlain A., Benford S. Designing for reportability: sustainable gamification, public engagement, and promoting environmental debate. [Electronic resource] / Peter Tolmie, Alan Chamberlain, Steve Benford // Personal and Ubiquitous Computing. – October 2014. – Volume 18. – Issue 7. – P. 1763–1774.– URL : https://doi.org/10.1007/s00779-013-0755-y

8. Al-Yafi K., El-Masri M. Gamification of e-Government Services: A Discussion of Potential Transformation. [Electronic resource] / Karim Al-Yafi, Mazen El-Masri // Twenty-second Americas Conference on Information Systems. – San Diego. – 2016. – URL : https://pdfs.semanticscholar.org/e4be/b6d053c1c723c39fa8cd449a76ba0b218958.pdf

9. Edery D., Mollic E. Changing the Game : How Video Games Are Transforming the Future of Business. / David Edery, Ethan Mollic // FT Press. – October 2008. – 218 p.

10. Reeves B., Read L. Total Engagement: Using Games and Virtual Worlds to Change the Way People Work and Businesses Compete. / Byron Reeves, Leighton J Read // Harvard Business School Publishing. – November 2009. – 288 p.

11. Cunningham C., Zichermann G. Gamification by Design: Implementing Game Mechanics in Web and Mobile Apps. / Gabe Zichermann, Christopher Cunningham // O'Reilly Media. – August 2011. – 182 p.

12. Mr. Coonradt Ch. The Game of Work / Mr. Charles Coonradt // Gibbs Smith; Revised, Updated ed. Edition. – August 2012. – 192 p.

13. Соціальне проектування та грантрайтинг / авт.-уклад. О. В. Кулініч, Д. С. Ткачов, А. В. Коновалов, В. М. Казусь. – Х. : Управління інноваційного розвитку та іміджевих проектів, 2018. – 42 с.

14. Квіз-мандрівка шляхами проектної заявки [Електронний ресурс] / Поліна Куліш // Google Forms. – 2020: Режим доступу : https://forms.gle/W1MdwESYaZAFBfDr6.

15. Baker K. Introduction to Gamification [Electronic resource] / Kraig L. Marini Baker // Davis Wright Tremaine LLP. – 2011. – URL: https://ru.scribd.com/document/53104178/Zino-Gamification-Presentation

16. Guay J. Games in Government: How to Get Public Servants Excited about Work [Electronic resource] / Jennifer Guay // Apolitical.co. – 2018. – URL: https://apolitical.co/en/solution_article/games-in-government-how-to-get-public-servants-excited-about-work.

17. 47 Gamification Statistics You Must Know : 2019 & 2020 Market Share Analysis & Data [Electronic resource] / Louie Andre // 2019. – URL: https://financesonline.com/gamification-statistics/

18. The Dark Side of Gamification: How We Should Stop Worrying and Study also the Negative Impacts of Bringing Game Design Elements to Everywhere [Electronic resource] / Sami Hyrynsalmi, Jouni Smed, Kai Kimppa // Proceedings of the 1st International GamiFIN Conference Pori, Finland, May 9-10, 2017 –2017. – URL: http://ceur-ws.org/Vol-1857/

References

1. For the Win: How Game Thinking Can Revolutionize your Business *[Vovlekaj i vlastvuj. Igrovoe myshlenie na sluzhbe biznesa]* Verbah K., Hanter D.; per.s angl.A.Kardash. – M.Mann, Ivanov i Ferber, 2015. Print.

2. Malon T. Toward a Theory of Intrinsically Instruction Motivating Instruction [Electronic resource] / Thomas W. Malon // *Cognitive Science Society*, Inc. – 1981 – URL: https://doi.org/10.1207/s15516709cog0504_2.

3. Christians G. The Origins and Future of Gamification [Electronic resource] / Gerald Christians // *Senior Theses. 254.* – 2018 – URL : https://scholarcommons.sc.edu/senior_theses/254.

4. Markeeva A. V. Gamification in Business: Problems of Application and Development Projects *[Gejmifikacija v biznese: problemy ispol'zovanija i perspektivy razvitija] Liderstvo i menedzhment.* – 2015. – T. 2. – № 3: 169-190. Print. – Access mode : http://dx.doi.org/10.18334/lim.2.3.596.

5. Chou Y. Actionable Gamification: Beyond Points, Badges, and Leaderboards / Yu-kai Chou. – Octalysis Media: – 2015. Print.

6. Escobar C., Urriago V. Gamification: an effective mechanism to promote civic engagement and generate trust?.[Electronic resource] / Jesús Eduardo Coronado Escobar, Angela Rocio Vasquez Urriago // *8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance.* – October, 2014. – P. 514-515. – URL : https://dl.acm.org/doi/10.1145/2691195.2691307.

7. Tolmie P., Chamberlain A., Benford S. Designing for reportability: sustainable gamification, public engagement, and promoting environmental debate. [Electronic resource] / Peter Tolmie, Alan Chamberlain, Steve Benford // *Personal and Ubiquitous Computing.* – October 2014. – Volume 18. – Issue 7. – P. 1763–1774.– URL : https://doi.org/10.1007/s00779-013-0755-y

8. Al-Yafi K., El-Masri M. Gamification of e-Government Services: A Discussion of Potential Transformation. [Electronic resource] / Karim Al-Yafi, Mazen El-Masri // *Twenty-second Americas Conference on Information Systems.* – San Diego. – 2016. – URL : https://pdfs.semanticscholar.org/e4be/b6d053c1c723c39fa8cd449a76ba0b218958.pdf

9. Edery D., Mollic E. Changing the Game : How Video Games Are Transforming the Future of Business. / David Edery, Ethan Mollic // *FT Press.* – October 2008. Print.

10. Reeves B., Read L. Total Engagement: Using Games and Virtual Worlds to Change the Way People Work and Businesses Compete. / Byron Reeves, Leighton J Read // *Harvard Business School Publishing.* – November 2009. Print.

11. Cunningham C., Zichermann G. Gamification by Design: Implementing Game Mechanics in Web and Mobile Apps. / Gabe Zichermann, Christopher Cunningham // *O'Reilly Media.* – August 2011. Print.

12. Mr. Coonradt Ch. The Game of Work / Mr. Charles Coonradt // *Gibbs Smith; Revised, Updated ed. Edition.* – August 2012. Print.

13. Social designing and grant writing *[Social'ne proektuvannja ta grantrajting]* avt.-uklad. O. V. Kulinich, D. S. Tkachov, A.V. Konovalov, V. M. Kazus'. – H. : Upravlinnja innovacijnogo rozvitku ta imidzhevih proektiv, 2018. Print.

14. Quiz about applying for a grant *[Kviz-mandrivka shljahami proєktnoї zajavki]* / Polina Kulish // *Google Forms*. – 2020. Access mode: https://forms.gle/W1MdwESYaZAFBfDr6.

15. Baker K. Introduction to Gamification [Electronic resource] / Kraig L. Marini Baker // *Davis Wright Tremaine LLP.* – 2011. – URL: https://ru.scribd.com/document/53104178/Zino-Gamification-Presentation

16. Guay J. Games in Government: How to Get Public Servants Excited about Work [Electronic resource] / Jennifer Guay // *Apolitical.co.* – 2018. – URL: https://apolitical.co/en/solution_article/games-in-government-how-to-get-public-servants-excited-about-work.

17. 47 Gamification Statistics You Must Know: 2019 & 2020 Market Share Analysis & Data [Electronic resource] / Louie Andre // *Financeonline.* – 2019. – URL: https://financesonline.com/gamification-statistics/ Accessed 18 Feb., 2020.

18. The Dark Side of Gamification: How We Should Stop Worrying and Study also the Negative Impacts of Bringing Game Design Elements to Everywhere [Electronic resource] / Sami Hyrynsalmi, Jouni Smed, Kai Kimppa // *Proceedings of the 1st International GamiFIN Conference Pori, Finland, May 9-10, 2017* –2017. – URL: http://ceur-ws.org/Vol-1857/

УДК: 338.24
DOI: 10.5281/zenodo.3842073

Ніколенко Ігор Олегович, здобувач
Міжрегіональної академії управління персоналом

Nikolenko Ihor, Postgraduate Student of the
Interregional Academy of Personnel Management

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА МІСЦЕ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В СИСТЕМІ НАДАННЯ ПОСЛУГ КРАЇНИ

PECULIARITIES OF STATE REGULATION AND PLACE OF HOUSING AND COMMUNAL ECONOMY IN THE SYSTEM OF SUPPLY OF COUNTRY SERVICES

Зазначено, що житлово-комунальне господарство (ЖКГ) є однією з найбільш значущих підсистем соціально-економічної системи населених пунктів, що виявляє істотний вплив на всі сторони життєдіяльності суспільства. Вартість і якість послуг житлово-комунального комплексу є основними і першорядними факторами життєзабезпечення населення міста в загальній системі умов їх комфортного або, принаймні, гідного проживання.

Визначено, що модель ринку житлово-комунальних послуг з розвиненою конкуренцією передбачає можливість для споживача користуватися зазначеними послугами за сформованими ринковими цінами. Ринкова ціна на один і той же вид послуги в даному випадку приблизно однакова у різних постачальників даної послуги. Зміна ціни передбачає зміну якості послуги. Однак, на наш погляд, частина підприємств комунального господарства не має конкурентів і знаходиться в положенні монополістів унаслідок потенційної збитковості своєї діяльності, викликаної не тільки неефективним використанням наявних ресурсів, а й встановленням неадекватно низьких тарифів на послуги з боку адміністрацій регіонів.

Запропоновано для досягнення поставлених цілей органи управління повинні мати хороші важелі впливу на структуру господарства, на формування раціональних пропорцій. Якщо врахувати, що основна маса підприємств знаходиться у приватній і державній власності, підпорядковується різним відомствам, то задача міста зводиться до узгодження суперечливих інтересів різних суб'єктів і своєчасному вирішенню соціально-економічних протиріч. Загальна протиріччя суспільного розвитку - між виробничими відносинами і

характером і рівнем продуктивних сил - в місті трансформується, на нашу думку, в протиріччя між об'єктивною потребою у високому рівні усуспільнення продуктивних сил і розрізненістю у виробництві і розподілі продукції, в управлінні господарськими об'єктами. Можливості регіонів далеко не повністю реалізуються в рішенні господарських питань через те, що економічна і відомча відокремленість заважає створенню високоякісних міжгалузевих комплексів. Дозволяється розглядається протиріччя в результаті підвищення рівня усуспільнення виробничих відносин, посилення комплексності регулюючих впливів мерії.

Ключові слова: *державне регулювання, житлово-комунальні послуги, соціально-економічна система, життєзабезпечення населення, міжгалузеві комплекси, економічна і відомча відокремленість.*

It is noted that housing and communal services (housing and communal services) is one of the most significant subsystems of the socio-economic system of settlements, which has a significant impact on all aspects of society. The cost and quality of services of the housing and communal complex are the main and paramount factors for the livelihood of the city's population in the overall system of conditions for their comfortable or at least decent living.

It is determined that the model of the market of housing and communal services with developed competition provides an opportunity for the consumer to use these services at prevailing market prices. The market price for the same type of service is "approximately the same in different cases of different service providers. The price change implies a change in the quality of service. However, in our opinion, some utilities have no competitors and are in the position of monopolists due to the potential loss of their services. activities caused not only by the inefficient use of available resources, but also by the imposition of inadequately low tariffs on services by the administrations of the regions. enterprises, necessitating the development and implementation of effective development strategies, and create favorable external conditions for the authorities.

It is suggested that the governing bodies should have good levers of influence on the structure of the economy and on the formation of rational proportions in order to achieve the set goals. Given that the majority of enterprises are privately owned and publicly owned, subordinate to different agencies, the task of the city is to reconcile the conflicting interests of different entities and timely resolution of socio-economic contradictions. The general contradiction of social development - between production relations and the nature and level of productive forces - in the city is transformed, in our opinion, into a contradiction between the objective need for a high level of socialization of productive forces and the difference in production and distribution of production, in the management of economic objects. . The opportunities of the regions are far from being fully realized in solving economic issues due to the

fact that economic and departmental isolation hinder the creation of high quality inter-branch complexes. It is allowed to consider the contradictions as a result of increasing the level of socialization of industrial relations, increasing the complexity of the regulatory effects of the City Hall.

Keywords: *state regulation, housing and communal services, socio-economic system, population support, inter-sectoral complexes, economic and departmental separation.*

Вступ. Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) є однією з найбільш значущих підсистем соціально-економічної системи населених пунктів, що виявляє істотний вплив на всі сторони життєдіяльності суспільства. Вартість і якість послуг житлово-комунального комплексу є основними і першорядними факторами життєзабезпечення населення міста в загальній системі умов їх комфортного або, принаймні, гідного проживання. Доступність послуг житлово-комунального комплексу на рівні мінімальних соціальних стандартів для всіх членів суспільства, нарівні з такими умовами, як забезпеченість продуктами харчування, житлом та інше, є визначальним фактором в системі забезпечення стабільності та сталого розвитку регіону. Житлово-комунальне господарство охоплює багатогалузевий виробничо-технічний комплекс, потреба в продукції якого постійно збільшується.

Необхідність в житлі є природною потребою людини, яка визначає умови його життя. Від умов життя, її благоустрою, якості і надійності комунально-побутового обслуговування залежить стан здоров'я, тривалість життя, соціально-політичний настрій населення. Роль і значення житлово-комунальних послуг в підвищенні добробуту населення визначається місцем даної сфери в системі послуг.

У нових економічних реаліях поряд з методологічними проблемами організації функціонування ЖКГ на перший план виходять завдання поетапного формування конкретного господарсько-правового механізму, адаптованого до реальних умов діяльності підприємств ЖКГ [1, с.13]. В реальній господарській діяльності підприємства ЖКГ, як показує практика, виявляються нездатними забезпечити реалізацію житлово-комунальної реформи в силу відсутності як власне адекватних структур, так і методів формування і управління житлово-комунального господарства, відповідаючи вимогам ринкового механізму господарювання.

Дефіцит фінансування ЖКГ поглиблюється відсутністю належного нормативно-правового забезпечення функціонування цієї сфери послуг. Здавалося б, ЖКГ повинно бути найбагатшою галуззю. Потреба в її продукцію і послуги практично необмежена. Однак житлово-комунальне господарство було і залишається найбільш неефективною сферою економіки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження, пов'язані із з'ясуванням особливостей впливу державного регулювання на сферу надання житлово-комунальних послуг , його розвиток, а також розробка

комплексу заходів щодо покращення регулювання житлово-комунального господарства, проводила низка українських і зарубіжних вчених, серед яких Л.В. Беззубко, Ю.Т. Лега, Т.М. Качала, Н.Ф. Чечетова, О.М. Тищенко, М.О. Кизим, Т.П. Юр'єва, С.Ю. Юр'єва, І.В. Покуца, В.І. Логвиненко.

Постановка задачі. Дослідити та визначити особливості державного регулювання та місце житлово-комунального господарства в системі надання послуг в України.

Результат. Однією з серйозних проблем ЖКГ визнано вкрай незадовільний технічний стан діючих систем водопостачання та каналізації, більше 50% яких потребують повної заміни. Тому на водопровідних та каналізаційних мережах відбуваються прориви, відключення і аварії, що викликає не тільки втрати води і перебої у водопостачанні, але і забруднення природного середовища, а також порушення санітарного благополуччя населення [2, с.179]. Аналіз основних показників, що характеризують стан жител, показує, що наш побут погіршується, житловий фонд старіє, технічна оснащеність, як в сфері будівництва, так і експлуатації житла знижується. Одним словом, кризові моменти в розвитку сфери ще не подолані.

У сучасній економічній літературі існує багато визначень, які відображають різні аспекти такої складної категорії, як житлово-комунальне господарство. Ще радянськими економістами в середині XX століття були досліджені сутність і особливості той категорії і їх дефініції досі не втратили своєї актуальності.

Такий поділ може бути корисно при визначенні стратегії розвитку комунальних підприємств, що дозволить більш точно визначити дотуються підприємства, а в разі якщо підприємство є збитковим, але має потенційну можливість отримати прибуток, слід з'ясувати причини такого стану і створити умови для відновлення прибутковості підприємства [3]. При цьому необхідно підкреслити, що основною метою будь-якого підприємства житлово-комунального господарства має стати створення умов проживання населення, що відповідають встановленим стандартам, за розумною ціною.

Комунальні підприємства також можна розділити по можливості розвитку конкуренції. Ринок комунальних послуг є змішаний тип ринку, де присутні конкурентні і монопольне галузі.

Сектор ринку комунальних послуг, в якому можлива розвинена конкуренція, представлений наступними галузями:

- обслуговування зовнішнього освітлення;
- обслуговування і ремонт інженерного обладнання, місць загального користування і утримання прибудинкової території;
- вивезення твердих і рідких побутових відходів та тощо [4, с.89].

Модель ринку житлово-комунальних послуг з розвиненою конкуренцією передбачає можливість для споживача користуватися зазначеними послугами за сформованими ринковими цінами. Ринкова ціна на один і той же вид послуги в "ліком випадку приблизно однакова у різних постачальників даної послуги. Зміна ціни передбачає зміну якості послуги. Сектор, що відноситься до монополізованому типу ринку, представлений галузями комунального господарства, прив'язаними до інженерних мереж, в яких діють природні локальні монополісти:

- водопостачання та водовідведення;
- теплопостачання;
- електропостачання;
- газопостачання.

Конкуренція в цих галузях, з одного боку дуже обмежена, з іншого боку, реорганізація функціонують в них господарюючих суб'єктів може призвести до ще більшої монополізації цих галузей, що не повинно допускатися антимонопольними органами, не рахуючи виняткових випадків, коли в результаті подібної реорганізації прогнозується економічний і соціальний ефект [5, с.116].

Монопольне становище більшості комунальних підприємств обумовлено наявністю вхідних бар'єрів. Проблема вхідних бар'єрів вперше була розглянута в роботах Дж. Бейна. Він розглядає «вхідний бар'єр» як умова, яке ускладнює вступ нових фірм в галузь, де вже існують сформовані підприємства. На сьогоднішній день, в економічній літературі склалося два взаємодоповнюючих підходи до розуміння сутності природних монополій. Перший підхід передбачає наявність у монополіста виняткових, юридично оформлених прав, що дозволяють йому домінувати на певному товарному ринку. Другий - передбачає використання підприємством специфічної високопродуктивної технології, що дозволяє забезпечити мінімум сукупних витрат при галузевій структурі, що складається з однієї фірми [6]. Однак, на наш погляд, частина підприємств комунального господарства не має конкурентів і знаходиться в положенні монополістів унаслідок потенційної збитковості своєї діяльності, викликаної не тільки неефективним використанням наявних ресурсів, а й встановленням неадекватно низьких тарифів на послуги з боку адміністрацій регіонів. Перераховані вище причини монополізму комунальних підприємств, обумовлюють необхідність розробки і реалізації ефективної стратегії розвитку, і створення сприятливих зовнішніх умов з боку органів влади.

Наявність вхідних бар'єрів не обов'язково передбачає існування монополізовані ринки, про це можна говорити тільки в тому випадку, якщо мова йде про відсутність у покупця можливості звернутися до іншого виробника аналогічної продукції або купити товар субститут (замінник) [7, с.295]. В даному випадку, можна говорити про монополію у вузькому сенсі слова, яка найчастіше розглядається як монополія у сфері економіки.

Поділ по можливості розвитку конкуренції дозволить визначити різну стратегію розвитку для різних груп комунальних підприємств. На нашу думку,

розподіл ринку, па якому функціонують комунальні підприємства на монопольний і конкурентний можливо тільки в межах певного населеного пункту. Це пов'язано з тим, що в різних населених пунктах положення одного і того ж комунального підприємства може бути по-різному в силу будь-яких причин. Тому в рамках регіону або країни даний розподіл провести досить важко.

Більшість комунальних підприємств виробляють однорідну продукцію і послуги. Це спрощує планування, облік і аналіз їх виробничої діяльності, а також розрахунок собівартості їх продукції. Крім виробництва однорідної продукції і послуг, їх асортименту характеристики практично не змінюються. Це пов'язано з традиційністю виробленої продукції і надання послуг [8, с.98]. Процес виробництва і надання послуг строго регламентований різними нормативами. Все це, дозволяє комунальним підприємствам зосередитися на вдосконаленні своєї продукції, не витрачаючи свою увагу на створення принципово нової продукції.

Виходячи з цих особливостей можна визначити методи оплати житлово-комунальних послуг, яке буде розглянуто в наступному параграфі роботи.

Результат проведених реформ у всіх сферах національної економіки багато в чому залежить від дії господарського механізму, В свою чергу, господарський механізм ЖКГ формується під впливом економічного становища ЖКГ в національній економіці, обумовлюється його відносної економічної відособленістю. Його важелі і стимули відображають правове становище місцевого самоврядування на сучасному етапі переходу до ринку [9, с.352]. Всього цього достатньо для того, щоб скласти уявлення про складність даної категорії. Розберемося більш детально в економічній природі господарського механізму ЖКГ міста. Що ж розуміється під господарським механізмом, який зміст вкладається в цей термін вченими? У вітчизняній економічній літературі даного питання свого часу приділялася велика увага, в ній представлений широкий спектр думок щодо складу та функцій господарського механізму. Розглянемо кілька типових точок зору.

В економічній літературі проблеми створення і функціонування господарського механізму місцевого самоврядування як цілісного і самостійного підрозділу суспільного механізму в повній мірі не розглянуть і не вирішені. Основна увага приділяється окремим, приватним напрямів удосконалення механізму господарювання - в регіонах.

Ми під господарським механізмом місцевого самоврядування розуміємо систему законодавчо закріплених форм, методів і прийомів регулювання територіального розширеного відтворення, що забезпечують тісний економічну взаємозв'язок всіх його ланок і максимізацію інтегрального соціально-економічного ефекту [10, с.29]. Основу господарського механізму складають специфічні, тільки для даного рівня характерні зовнішні форми прояву базисних виробничих відносин.

Які функції територіальних органів управління зростуть в умовах ринку і, відповідно, які елементи господарського механізму стануть особливо значущими?

В умовах децентралізації управління економікою велике значення набуває правильне визначення цілей розвитку міста. Тепер місцеві органи, не чекаючи

вказівок зверху, повинні самостійно визначати цілі і завдання розвитку на перспективу, враховувати найближчі і довгострокові наслідки прийнятих рішень. Для цього вони зобов'язані активно використовувати такі елементи господарського механізму як регіональний аналіз, прогноз, сценарій розвитку і розміщення продуктивних сил, техніко-економічні обгрунтування та тощо.

Для досягнення поставлених цілей органи управління повинні мати хороші важелі впливу на структуру господарства, на формування раціональних пропорцій. Якщо врахувати, що основна маса підприємств знаходиться у приватній і державній власності, підпорядковується різним відомствам, то задача міста зводиться до узгодження суперечливих інтересів різних суб'єктів і своєчасному вирішенню соціально-економічних протиріч. Загальна протиріччя суспільного розвитку - між виробничими відносинами і характером і рівнем продуктивних сил - в місті трансформується, на нашу думку, в протиріччя між об'єктивною потребою у високому рівні усуспільнення продуктивних сил і розрізненістю у виробництві і розподілі продукції, в управлінні господарськими об'єктами. Можливості регіонів далеко не повністю реалізуються в рішенні господарських питань через те, що економічна і відомча відокремленість заважає створенню високоякісних міжгалузевих комплексів. Дозволяється розглядається протиріччя в результаті підвищення рівня усуспільнення виробничих відносин, посилення комплексності регулюючих впливів мерії.

Конкретне вираження це знаходить у використанні системного підходу в и управлінні, розробці єдиного місцевого замовлення та здійсненні цільових комплексних програм, у створенні координаційних рад тощо Господарський механізм повинен сприяти задоволенню інтересів міста, забезпечувати їх узгодження з обласними та галузевими інтересами, а також з інтересами входять в регіон підприємств і організацій [11, с.77]. І, звичайно, він повинен бути орієнтований на задоволення інтересів населення, що проживає на даній території.

Основними важелями узгодження інтересів є стимулювання, кредитування, виділення дотацій і т.п. Місцеві органи повинні мати у своєму розпорядженні и засобами для тога, щоб відшкодувати окремим господарюючим суб'єктам втрати, викликані необхідністю підкорятися загальній лінії, або ресурсами для забезпечення тих підприємств, які будуть виконувати місцеві замовлення.

Висновки. В умовах переходу до ринку в господарському механізмі місцевого самоврядування активно розвиваються вартісні форми відносин, зростає роль самозабезпечення і самофінансування. звуження сфери прямих директивних впливів і розширення непрямих економічних заходів впливу призводить до появи незвичайних до цього на територіальному рівні податків, рентних та інших платежів, плати за різні ресурси, ставки якої диференційовані в залежності від ефективності та доступності цих ресурсів. Активізується ціноутворення, з'являється безліч місцевих цін і тарифів, договірних цін, гнучко реагують на зміну кон'юнктури. Поряд з державними та місцевими підприємствами функціонують приватні та акціонерні, з'явилися спільні підприємства, розвивається конкуренція між ними, функції замовника (власника) та підрядника організаційно роз'єднуються.

Таким чином, економічна самостійність місцевих органів передбачає значне пожвавлення кредитно-фінансової роботи, перебудову формування і використання місцевих бюджетів. Для цього необхідно серйозно зміцнити територіальні економічні служби, більш повно використовувати зрослі можливості органів представницької влади, В умовах, коли з доходів місцевих бюджетів фінансується вага більше соціально-культурних, житлово-побутових і виробничих заходів, міські органи зобов'язані піклуватися про їх поповнення.

Список використаних джерел

1. Альшевских А. Г. Новые подходы к реформированию отрасли / А. Г. Альшевских // Жилищное и коммунальное хозяйство. – 2003. – № 4. – С. 12–15.
2. Вакуленко В. Проблеми управління комунальною власністю великих міст в сучасних умовах / В. Вакуленко // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 1996. – № 1.– С. 172–185.
3. Закон України : Про житлово-комунальні послуги від 24.06.2004 р. № 1875-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1875-15/page2.
4. Качала Т. М. Наукові засади реформування та розвитку житлово-комунального господарства: монографія / Т. М. Качала, О. С. Поважний, О. П. Попов та ін.; Міністерство освіти і науки України, Донецький державний університет управління. – Черкаси: Брама-Україна, ЧДТУ, 2011. – 436 с.
5. Косарева Н. Проблемы реформирования жилищного сектора / Н. Косарева, С. Сиваев // Общество и экономика. – 2001. – № 1. – С. 112–145.
6. Кузнецов А. О. Державне управління в галузі житлово-комунального господарства: напрямки реформування / А. О. Кузнецов, С. С. Бовдуй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua.
7. Куйбіда В. Функції місцевого самоврядування в Україні: аналіз і прогноз / В. Куйбіда // Вісник УАДУ при Президентові України. – 2000. – № 1. – С. 294 – 298.
8. Мельник А. Ф. Організація економічного механізму розвитку територіального комплексу послуг: [монографія] / А. Ф. Мельник – Тернопіль: Збруч, 1997. – 252 с.
9. Мирза С. С. Щодо питання про визначення поняття житлово-комунальної послуги / С. С. Мирза // Вісник Нац. ун-ту внутр.справ. – 2004. – Вип. 27. – С. 350 – 355.
10. Ряховская А. Н. Анализ механизмов ценовых отношений в коммунальной деятельности / А. Н. Ряховская, Ф. Г. Таги-заде // Проблемы современной экономики. – 2008. – № 3. – С.28 – 35.
11. Черняк В. З. Жилищно-комунальное хозяйство : [учеб. пособие] / В. З. Черняк. – М. : КноРус, 2008. – 391 с.

References

1. Al'shevskih, A. G. (2003). “New Approaches to Reforming the Industry” *Zhilishhnoe i kommunal'noe hozjajstv,* vol. 4, pp. 12 – 15.

2. Vakulenko, V. (1996), “Problems of communal property management of large cities in modern conditions”, *Visnyk Ukrains'koi Akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy,* vol. 1, pp. 172–185.

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine “About Zhitlovo-communal services”, available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1875-15/page2. (Accessed 19 August 2017).

4. Kachala, T. M Povazhnyj, O. S. Popov, O. P., (2011), *Naukovi zasady reformuvannia ta rozvytku zhytlovo-komunal'noho hospodarstva: monohrafiia*, [Scientific principles of reforming and developing housing and communal services: a monograph], Cherkasy, Brama-Ukraina, ChDTU, Ukraine.

5. Kosareva, N. and Sivaev, S. (2001), “Problems of reforming the housing sector”, *Obshhestvo i jekonomika,*vol. 1, pp. 112–145.

6. Kuznetsov, AO Bovduy, SS (2010), *Derzhavne upravlinnia v haluzi zhytlovo-komunal'noho hospodarstva: napriamky reformuvannia*, [The government in the galusies of the Zhytlovo-communal government: the reforms are straightforward], Available at: http://www.nbuv.gov.ua., (Accessed 19 August 2017).

7. Kujbida, V. (2000), “Local Government Functions in Ukraine: Analysis and Forecast”, *Visnyk UADU pry Prezydentovi Ukrainy*, vol.1, pp. 294–298.

8. Mel'nyk, A. F. (1997), *Orhanizatsiia ekonomichnoho mekhanizmu rozvytku terytorial'noho kompleksu posluh: monohrafiia,*[Organization of economic mechanism of development of the territorial complex of services: monograph], Ternopil', Zbruch, Ukraine.

9. Myrza, S. S. (2004), “Concerning the definition of the concept of housing and communal services”, *Visnyk Nats. un-tu vnutr.sprav*, no. 27, pp. 350–355.

10. Rjahovskaja, A. N. and Tagi-zade, F. G. (2008), “The analysis of mechanisms of price relations in communal activity”, *Problemy sovremennoj jekonomiki*, vol. 3, pp. 28–35.

11. Chernjak, V. Z. (2008), *Zhilishhno-komunal'noe hozjajstvo : [ucheb. posobie]*, [Housing and communal services: [tutorial. allowance],Moskva, KnoRus, Russia.

УДК: 351.77
DOI: 10.5281/zenodo.3842077

Обуховська Л.І., Медичний директор комунального підприємства «Рівненська обласна клінічна лікарня», м. Рівне

Obukhovska L. Medical director of the Municipal Enterprise «Rivne Regional Clinical Hospital», Rivne

ТРАНСФОРМАЦІЯ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ

TRANSFORMATION OF COMMUNAL ENTERPRISES HEALTH CARE AND PECULIARITIES OF THEIR ACTIVITY IN THE RURAL AREA

В статті було визначено напрями діяльності комунальних підприємств – закладів охорони здоров'я. Серед запропонованих експертам напрямів як найбільш важливий вони визначили взаємозв'язок діяльності комунальних підприємств – закладів охорони здоров'я та всіх соціальних інститутів суспільства в державі. Серед пріоритетних переваг експерти відзначили можливість самостійно встановлювати будь-які форми оплати праці працівників, що допускаються законодавством.

Встановлено, що пріоритетною складовою ефективного розвитку комунальних підприємств – закладів охорони здоров'я на державному та регіональному рівні найбільш важливими є вдосконалення діяльності управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації на регіональному рівні.

Оцінено нові умови оплати праці у відповідності із Методичними рекомендаціями з перетворення державних медичних закладів на комунальні підприємства та встановлено, що експерти найбільш високо оцінили такі умови оплати праці як залежність посадових окладів лікарів від продуктивності їх праці, а керівників та провідних(головних) фахівців – від ефективності господарської, комерційної діяльності закладів охорони здоров'я.

Дослідження виявило основні причини низької ефективності державного та регіонального управління роботою медичних установ в сільській місцевості. До найбільш важливих причин низької ефективності державного та регіонального управління роботою медичних установ в сільській місцевості експертами було віднесено відсутність координації з боку місцевої влади в діяльності співпраці ПМД та спеціалізованих лікарень.

Визначено які з повноважень органів місцевої влади зможуть мати найбільший вплив на розвиток закладів охорони здоров'я в регіонах та сільській місцевості надало важливі результати для нашого дослідження. За думкою експертів найбільший вплив на заклади охорони здоров'я в сільській місцевості має об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств.

Ключові слова: *трансформація, діяльність, комунальні, підприємства, охорона здоров'я, експерти, сільська місцевість*

The article defines the directions of activity of public utilities - healthcare institutions. Among the directions offered to the experts as the most important, they identified the interconnection of the activity of public utilities - health care institutions and all social institutes of society in the country. Among the priority advantages, the experts noted the ability to independently establish any form of remuneration for employees permitted by law.

It is established that the priority component of the effective development of public utilities - health care institutions at the state and regional level is the most important improvement of the health management of the regional state administration at the regional level.

New remuneration conditions were evaluated in accordance with the Methodological Guidelines for the Transformation of State Medical Institutions into Utilities, and it was found that the experts most appreciated such remuneration conditions as the dependence of doctors' salaries on the productivity of their work, and of managers and leading (chief) specialists on efficiency of economic, commercial activity of health care institutions.

The study identified the main reasons for the low efficiency of state and regional management of health facilities in rural areas. The most important reasons for the low efficiency of state and regional management of the work of health facilities in rural areas by experts were the lack of coordination by the local authorities in the cooperation between PMD and specialized hospitals.

We have identified which of the powers of local authorities can have the greatest impact on the development of health care facilities in the regions and in the countryside, which provided important results for our study. According to experts, the greatest impact on rural health facilities is the contractual pooling of funds from the relevant local budget and other local budgets for joint projects or for joint financing of public utilities.

Keywords: *transformation, activity, utilities, businesses, healthcare, experts, countryside.*

Постановка проблеми. Комунальні підприємства − заклади охорони здоров'я проводять свою діяльність в окремих регіонах та в основному надають медичні послуги мешканцям окремих територіальних утворень. Тому для підвищення ефективності їх діяльності важливе значення має налагоджена співпраця не тільки з органами державної влади сфери охорони здоров'я, такими як Міністерство охорони здоров'я України та Національна служба здоров'я України, але і співпраця з органами місцевого самоврядування. Особливо це важливо для закладів охорони здоров'я, що функціонують в сільській місцевості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Останнім часом все більша кількість науковців досліджують проблеми управління та організацією медицини. Серед науковців, які досліджували проблеми трансформації системи охорони здоров'я на рівні національної економіки та трансформації механізмів державного управління охороною здоров'я ми можемо визначити таких як Баєва О.В.[3,4], Білинська М.М.[4,5], Грицько Р.Ю.[1], Радиш Я.Ф.[5], Саричев В.І.[8], Солоненко Н.Д.[2], Солоненко Н.І.[6] та ін. На рівні регіону та діяльності комунальних підприємств дослідження проводили Безтелесна Л.І.[8], Зима І.Я. та Сазонець І.Л. [7, 9, 10]. В своїх роботах вони досліджували взаємозв'язок ефективності проведення реформи системи охорони здоров'я та трансформації медичних установ в комунальні підприємства в регіонах.

Мета дослідження. Основною метою статті є визначення напрямів трансформації діяльності комунальних підприємств охорони здоров'я на основі опитування експертів.

Виклад основного матеріалу. В проведеному соціологічному дослідженні брали участь фахівці, які працюють в управлінських підрозділах закладів системи охорони здоров'я Рівненської області. Крім того, в опитуванні приймали участь керівники районних лікарень Рівненської області, лікарі, що навчалися за магістерською програмою «Державна служба» спеціальності «Публічне управління та адміністрування». В ході проведеного дослідження опитано 200 фахівців − медичних працівників, серед яких − осіб, що отримали вищу освіту − 200 що складає 100 % експертів, серед яких лікарі, що отримали диплом з відзнакою – 50 особи, що складає 25 % від загальної кількості опитуваних та 8 кандидатів наук (5 − медичних, 2 − з державного управління, 1 − економічних). Слід зазначити, що значна кількість учасників дослідження має, або здобуває другу, або навіть третю вищу освіту. Практично всі опитуванні проходили стажування, підвищення кваліфікації в провідних установах України медичного та менеджерського спрямування, та/або за кордоном в кращих університетах, лікарнях Європи, Ізраїлю та США.

За віковою структурою, серед опитуваних превалюють досвідченні фахівці. Вікова група 25 − 44 років складає найбільшу кількість опитуваних –

86 осіб, або 43 % від загальної кількості опитуваних. Вікова група 44 – 65 років складає 81 осіб, або 40 % від загальної кількості опитуваних. Вікова група 16 – 25 роки налічує 10 осіб, що складає – 5 %, а найстарша вікова група – 65 та більше років налічує 23 особи, що складає 12 % від загальної кількості опитуваних.

Перше питання анкети було присвячено напрямам діяльності комунальних підприємств – закладів охорони здоров'я. Серед запропонованих експертам напрямів як найбільш важливий вони обрали відповіді «Взаємозв'язок діяльності комунальних підприємств – закладів охорони здоров'я та всіх соціальних інститутів суспільства в державі», «Вдосконалення системи державного управління розвитком процесу охорони здоров'я», «Стратегічне управління розвитком інформаційного потенціалу закладів охорони здоров'я». Важливість цих питань можна обґрунтувати високим рівнем трансформації системи охорони здоров'я в Україні, частиною якої є і трансформація діяльності закладів охорони здоров'я і їх функціонування як комунальних підприємств. До неважливих напрямів діяльності комунальних підприємств експерти віднесли п. «Менеджмент та маркетинг закладу охорони здоров'я як основа якості надання медичних послуг». Можливо це пов'язано із дуже загальним характером питання.

При аналізі відповідей респондентів на друге питання анкети – «Визначте пріоритетність переваг функціонування закладів охорони здоров'я як комунальних підприємств у відповідності до Методичних рекомендації з питань перетворення закладів охорони здоров'я з бюджетних установ у комунальні некомерційні підприємства», визначено, що серед пріоритетних переваг функціонування закладів охорони здоров'я експерти відзначили п. «Підприємство має можливість самостійно встановлювати будь-які форми оплати праці працівників, що допускаються законодавством». Також серед пріоритетних переваг функціонування закладів охорони здоров'я як комунальних підприємств є п. «Керівник закладу охорони здоров'я, що діє у статусі підприємства, отримує значно більшу, ніж це можливо в умовах статусу бюджетної установи, свободу у розпорядженні активами, фінансами та формуванні кадрової політики закладу охорони здоров'я, визначенні внутрішньої організаційної структури закладу, судовий захист своїх прав. Високий пріоритет відповідей на це питання пояснюється перш за все можливістю отримання економічної та адміністративної свободи закладу у вирішенні питань своєї діяльності.

Одним з питанням, яке досліджувало реальні механізми функціонування комунальних підприємств – закладів охорони здоров'я є наступне питання анкети – «Визначте будь ласка пріоритетність складових ефективного розвитку комунальних підприємств – закладів охорони здоров'я на мікрорівні». Як

головний пріоритет ефективного розвитку комунальних підприємств − закладів охорони здоров'я експерти визначили п. «Надавати достовірні документи та інформацію, необхідні для отримання медичних послуг та лікарських засобів за рахунок коштів державного солідарного медичного страхування». Важливим пріоритетом експерти визначили п. «Розроблення деталізованого опису, тарифів і коригувальних коефіцієнтів» п. «Реорганізація лікарень у комунальні підприємства, що ведуть самостійне господарювання. Високий пріоритет відповідей на ці питання зумовлений можливістю активізувати господарчу діяльність комунальних підприємств − закладів охорони здоров'я, встановити належний рівень оплати праці в залежності від результатів праці.

Серед пріоритетних складових ефективного розвитку комунальних підприємств − закладів охорони здоров'я на державному та регіональному рівні найбільш важливими експерти визнали п. «Вдосконалення діяльності управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації на регіональному рівні», п. «Підтримка комунальних підприємств − закладів охорони здоров'я з боку міжнародних організацій медичної та соціальної сфери», п. «Створення закладів первинної медичної допомоги зусиллями декількох територіальних громад». Значний відсоток вибору експертами цих відповідей пов'язані на наш погляд із суттєвим впливом органів державного управління та місцевого самоврядування на процеси реформування діяльності комунальних підприємств − закладів охорони здоров'я, як складової системи реформування охорони здоров'я в цілому. До того ж експерти визнали високий рівень впливу міжнародний організацій на реформування медицини в Україні. Особливо це стосується міжнародних організацій, які надають реальну фінансову допомогу в цьому процесі.

Слід зазначити, що положення пункту «Надайте будь ласка оцінку нових умов оплати праці у відповідності із Методичними рекомендаціями з перетворення державних медичних закладів на комунальні підприємства», анкети дістали найбільш високих оцінок експертів. Це пов'язано із практичною спрямованістю цих питань і зрозумілими, прозорими механізмами їх реалізації.

Наступне питання дослідження «Які найбільш важливі, на Вашу думку, основні причини низької ефективності державного та регіонального управління роботою медичних установ в сільській місцевості» було розглянуто експертами прискіпливо і з критичних позицій. До найбільш важливих причин низької ефективності державного та регіонального управління роботою медичних установ в сільській місцевості експертами було віднесено: п. «Відсутність координації з боку місцевої влади діяльності співпраці ПМД та спеціалізованих лікарень», п. «Недостатня увага з боку органів влади розвитку транспортної інфраструктури, зв'язку Інтернету», п. «Відсутність підтримки закладів охорони здоров'я з боку регіональних органів влади та керівництва об'єднаних

громад». Значний відсоток вибору експертами цих відповідей пов'язані на наш погляд із суттєвим впливом органів державного управління та місцевого самоврядування на формування нових умов функціонування закладів охорони здоров'я в сільській місцевості. Реформи, що проголошуються, на практиці не реалізовані в повному масштабі у зв'язку із їх великою масштабністю та необхідністю фінансової підтримки. Така підтримка відсутня повною мірою в сільській місцевості, що впливає на якість надання медичних послуг закладами первинного рівня.

Наступне питання опитування «Які з повноважень органів місцевої влади зможуть мати найбільший вплив на розвиток закладів охорони здоров'я в регіонах та сільській місцевості?» надало важливі результати для нашого дослідження. За думкою експертів найбільший вплив на заклади охорони здоров'я в сільській місцевості мають наступні повноваження органів державного управління та місцевого самоврядування: п. «Об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств», п. «Прийняття рішень про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади», п. «Управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення». У відповідях на питання експерти високо оцінили конкретні повноваження органів місцевої влади, які призводять до реорганізації діяльності медичних установ в сільській місцевості на основі нових соціально-ринкових підходів.

Висновки. Серед пріоритетних складових ефективного розвитку комунальних підприємств − закладів охорони здоров'я на макрорівні експерти визначили надання достовірних документів та інформації, необхідної для отримання медичних послуг та лікарських засобів за рахунок коштів державного солідарного медичного страхування та реорганізація лікарень у комунальні підприємства, що ведуть самостійне господарювання.

Серед пріоритетних складових ефективного розвитку комунальних підприємств − закладів охорони здоров'я на державному та регіональному рівні найбільш важливими експерти визнали вдосконалення діяльності управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації на регіональному рівні.

Відповідаючи на питання анкети щодо оцінки нових умов оплати праці у відповідності із Методичними рекомендаціями з перетворення державних медичних закладів на комунальні підприємства, експерти найбільш високо оцінили такі умови оплати праці як залежність посадових окладів лікарів від

продуктивності їх праці, а керівників та провідних(головних) фахівців – від ефективності господарської, комерційної діяльності закладів охорони здоров'я

До найбільш важливих причин низької ефективності державного та регіонального управління роботою медичних установ в сільській місцевості експертами було віднесено відсутність координації з боку місцевої влади в діяльності співпраці ПМД та спеціалізованих лікарень такий результат пов'язаний на наш погляд із суттєвим впливом органів державного управління та місцевого самоврядування на формування нових умов функціонування закладів охорони здоров'я в сільській місцевості. Реформи, що проголошуються, на практиці не реалізовані в повному масштабі у зв'язку із їх великою масштабністю та необхідністю фінансової підтримки. Така підтримка відсутня повною мірою в сільській місцевості, що впливає на якість надання медичних послуг закладами первинного рівня.

За думкою експертів найбільший вплив на заклади охорони здоров'я в сільській місцевості має об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств. У відповідях на питання експерти високо оцінили конкретні повноваження органів місцевої влади, які призводять до реорганізації діяльності медичних установ в сільській місцевості на основі нових соціально-ринкових підходів.

Список використаних джерел

1. Грицко Р. Ю. Медико-соціальні аспекти управління соціальною сферою в Україні. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2014. Вип. 1. С. 23-26;
2. Солоненко Н.Д. Економіка охорони здоров'я. Київ. 2014. 408 с;
3. Баєва О.В. Основи менеджменту охорони здоров'я. Київ. 2007. 328 с;
4. Баєва О.В., Білинська М.М. Управління підприємницькою діяльністю в галузі охорони здоров'я. Київ. МАУП, 2007. 376 с;
5. Білинська М.М., Радиш Я.Ф. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні. Київ–Львів. НАДУ, 2012. – 240 с.;
6. Солоненко І.М., Рожкова І.В. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я. Київ. Фенікс, 2008. 276 с;
7. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я. Рівне. Волинські обереги, 2018, 168 с;

8. Сазонець І.Л., Саричев В.І. Інституційна трансформація державного управління охороною здоров’я: Україна та іноземний досвід. Рівне. Волинськи обереги, 2019, 396 с;

9. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Вдосконалення системи управління охороною здоров’я в Рівненській області на основі впровадження проекту Світового банку. *Інвестиції: практика та досвід.* 2018. № 24. С. 49 – 53;

10. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Соціальні та медичні інституції в трансформації державної системи охорони здоров’я. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 23. С. 108 – 112.

References

1. Gricko R. Ju. Mediko-social'ni aspekti upravlinnja social'noju sferoju v Ukraïni. *Aktual'ni problemi derzhavnogo upravlinnja, pedagogiki ta psihologiï.* 2014. Vip. 1. S. 23-26;

2. Solonenko N.D. Ekonomika ohoroni zdorov’ja. Kiïv. 2014. 408 s;

3. Baєva O.V. Osnovi menedzhmentu ohoroni zdorov’ja. Kiïv. 2007. 328 s;

4. Baєva O.V., Bilins'ka M.M. Upravlinnja pidpriємnic'koju dijal'nistju v galuzi ohoroni zdorov’ja. Kiïv. MAUP, 2007. 376 s;

5. Bilins'ka M.M., Radish Ja.F. Derzhavne upravlinnja reformuvannjam sistemi ohoroni zdorov’ja v Ukraïni. Kiïv−L'viv. NADU, 2012. – 240 s.;

6. Solonenko I.M., Rozhkova I.V. Upravlinnja organizacijnimi zminami u sferi ohoroni zdorov’ja. Kiïv. Feniks, 2008. 276 s;

7. Sazonec' I.L., Zima I.Ja. Social'ni instituti v transformaciï derzhavnoï sistemi upravlinnja ohoronoju zdorov’ja. Rivne. Volins'ki oberegi, 2018, 168 s;

8. Sazonec' I.L., Sarichev V.I. Institucijna transformacija derzhavnogo upravlinnja ohoronoju zdorov’ja: Ukraïna ta inozemnij dosvid. Rivne. Volins'ki oberegi, 2019, 396 s;

9. Sazonec' I.L., Zima I.Ja. Vdoskonalennja sistemi upravlinnja ohoronoju zdorov’ja v Rivnens'kij oblasti na osnovi vprovadzhennja proektu Svitovogo banku. *Investiciї: praktika ta dosvid*. 2018. № 24. S. 49 – 53;

10. Sazonec' I.L., Zima I.Ja. Social'ni ta medichni instituciї v transformaciї derzhavnoї sistemi ohoroni zdorov’ja. *Investiciї: praktika ta dosvid*. 2018. № 23. S. 108 – 112.

УДК: 338
DOI: 10.5281/zenodo.3842079

Сьомич М. І., д.е.н., доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування, Полтавська державна аграрна академія, м. Полтава

Semich M., Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Management and Administration, Poltava State Agrarian Academy, Poltava

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ МЕДИЧНОЇ ГАЛУЗІ МИРГОРОДСЬКОГО РАЙОНУ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE DEVELOPMENT OF MEDICAL SPHERE OF THE MIRGOROD REGION OF POLTAVA REGION

У статті наведено шляхи удосконалення державного управління в сфері розвитку медичної сфери Миргородського району Полтавської області. Зазначено, що реформа лікарень передбачає використання нових моделей управління, нових методів оплати медичних послуг, посилення контролю за їх роботою. Передбачається створення Північного госпітального округу з центром у м. Миргороді та реалізація ряду проектів протягом 2020-2024 рр., що дозволить поліпшити стан медичного забезпечення громади.

Ключові слова: *державне управління, медична сфера, госпітальний округ, медична допомога, сімейний лікар, удосконалення.*

The article describes ways of improving public administration in the sphere of medical sphere development in Myrgorod district, Poltava region. It was noted that the reform of hospitals involves the use of new models of management, new methods of payment for medical services, and increased control over their work. It is envisaged the creation of the Northern Hospital District with a center in Myrgorod and the implementation of a number of projects during the period 2020-2024, which will improve the state of health care.

Keywords: *public administration, medical sphere, hospital district, medical care, family doctor, improvements.*

Постановка проблеми. Як показує світова практика, якою б досконалою не була державна мережа лікувально-профілактичних установ, все одно буде

існувати попит на медичні послуги, що надаються комерційними структурами. Але доцільно перейняти позитивний досвід розвинутих країн світу де приватний сектор охорони здоров'я не зміг би домінувати за своїм покриттям наддержавним. З іншого боку – щоб усі доступні приватні медичні служби були дзеркальним відображенням державних амбулаторій, клінік, кабінетів фахівців [10, с. 117]. Уцілому, з огляду сучасних реалій України, доцільним є постійне удосконалення медичної реформи на основі поліпшення медичного забезпечення районних рівнів регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості публічного управління медичною галуззю досліджено в працях багатьох науковців: О. Дорошенка, М. Шевченка, П. Ковтонюка, Г. Зубка, І. Шейман, В. Шевского, В. Алієвої, В. Пальчука, Т. Ямненка та ін. Однак у сфері удосконалення державного управління розвитком медицини на локальних рівнях надано недостатньо пропозицій.

Постановка завдання. Метою статті є удосконалення державного управління в сфері розвитку медичної сфери на локальних рівнях.

Виклад основного матеріалу. Основні негативні чинники впливу на сферу охорони здоров'я, а саме дисбаланс ресурсів між селом та містом та вкрай низький рівень фінансування галузі, змушують шукати нові форми організації медичної допомоги, особливо у сільській місцевості. Відомо, що простий перерозподіл існуючих мізерних ресурсів охорони здоров'я, не зможе нічого кардинально змінити, окрім подальшого зменшення доступу до медичної допомоги населенню, яке і зараз обмежене у цьому. Потрібно знайти та застосувати якісно новий механізм, що дозволить оптимально використовувати те, що є зараз і спланувати розвиток системи в умовах існуючих тенденцій розвитку суспільства [7].

Реформування лікарняного сектору є досить складним процесом, оскільки лікарні залишаються досить консервативним елементом системи охорони здоров'я, попри нові виклики і зміни в самих системах. Реформа лікарень передбачає використання нових моделей управління, нових методів оплати медичних послуг, посилення контролю за їх роботою [2, с. 18].

Перелік проектів, що сприятимуть розвитку медичної сфери Миргородського району Полтавської області наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Перелік проектів, що сприятимуть розвитку медичної сфери Миргородського району Полтавської області, 2020-2024 рр.

Проект	Особливості реалізації
1	2
Будівництво та оновлення медичних закладів	Сільська амбулаторія повинна бути забезпечена портативними кардіографами, тонометрами, пульсоксиметрами, обладнанням для лабораторій для експрес-аналізу сечі та крові, які можуть передати

в сільських територіях	дані через інтернет-зв'язок, апаратами Ротта, небулайзерами, та іншим обладнанням для якісного обслуговування, а також переліком фармацевтичних препаратів та препаратів за програмою «Доступні ліки». Забезпечення підключення широкосмугового Інтернет доступу до медичних закладів, з метою організації роботи амбулаторій у програмі електронної охорони здоров'я
Залучення до роботи на первинній та вторинній ланці лікарів та покриття кадрового дефіциту	Залучити працювати в село фахових лікарів. Забезпечити лікарю гідний кабінет, сучасне медичне устаткування, службовий транспорт, достойна заробітна плата тощо. Використання мотиваційного пакету для медичного персоналу
Розвиток медичних працівників	Визначення мінімальної кількості балів безперервного професійного розвитку, які нараховуються за участь в семінарах, конференціях, тренінгах. Створення Національної агенції контролю якості (за прикладом інших країн), яка була б незалежною, не підпорядкованою Міністерству охорони здоров'я, укомплектованою фаховими експертами із досвідом роботи в цьому напрямку
Профорієнтаційна робота з майбутніми випускниками шкіл	Створення профільних підготовчих відділень для жителів сільської місцевості в немедичних закладах вищої освіти в містах та започаткування профільних класів у сільських школах. Важливо – право першочергового зарахування до медичних вишів абітурієнтів, які уклали угоду про відпрацювання не менше трьох років у своїх сільських громадах. Доцільним є підвищення стипендіального забезпечення для таких студентів, можливо частково за рахунок громад, де вони потім працюватимуть
Доїзд до лікарів	Застосування санітарної авіації. Реформування екстренної медичної допомоги. Використання допомоги парамедиків Покращення стану доріг
Використання дистанційного доступу	Подальше застосування телемедицини. Облаштування телеметричної студії в Миргородській центральній районній лікарні
Волонтерський рух	У теплу пору року доцільно створити вело патрулі – маючи при собі медичні укладки, вони пересуватимуться містом та, за потреби, надаватимуть допомогу до прибуття «швидкої». Облаштування навчально-тренувального відділу для профілактики захворювань. Навчання водів громадського транспорту, стюардів, вчителів шкіл тощо

Джерело: побудовано автором за даними [1; 8]

Передбачається створення Північного госпітального округу з центром у м. Миргороді, куди входитимуть медичні заклади Миргородського, Гадяцького, Великобагачанського, Шишацького й Лохвицького районів. В ньому будуть

обслуговуватись 175 тис. осіб. Території визначатимуть в залежності від щільності та характеру розселення населення, з врахуванням стану транспортних комунікацій, матеріально-технічного та кадрового потенціалу стаціонарів, профілів їх діяльності та структури медичних послуг. У закладах округу мають виконуватися не менш, ніж 3000 оперативних втручань та прийматися не менш, ніж 400 пологів на рік. На рівні сільського адміністративного району передбачається перепрофілізація лікарень: лікарня для інтенсивного лікування, лікарня для хронічно хворих, лікарня для відновного лікування, хоспіс, лікарня. Модель сільської «первинки» – навантаження на одного лікаря – 1,5 тис. пацієнтів, із доступністю до амбулаторії в 5 км. Складовою нової структури стане госпітальна рада – дорадчий орган на громадських засадах, куди від Миргородщини делегуватимуться представники в кількості 6 членів (м. Миргород і Миргородський район – по 3) [3].

Важливим напрямом, на що повинне бути спрямоване державне управління – є впровадження телеметричної медицини, що передбачається законом 7117. За її допомогою лікар сільської амбулаторії зможе в режимі онлайн отримати консультацію в медичному закладі вторинного та третинного рівня, передати аналізи та результати досліджень пацієнта. Наступні кроки із задіянням мережі Інтернет – використання сучасних онлайн-сервісів – навчальних, із підвищення кваліфікації, а також – підключення до системи eHealth, запровадження електронних карток пацієнтів. Мова йде про консультативну підтримку персоналу ФАП з боку лікарів вищого рівня, за рахунок чого фахівець на відстані зможе здійснити консультації пацієнта [1].

Пропонуємо в Миргородській центральній районній лікарні розташували телемедичну студію: облаштувати комп’ютери, великий екран та зручні крісла. У студії проводитимуться консультації миргородських пацієнтів з фахівцями Київських профільних інститутів, а також лікарями закордонних клінік. Пропонуємо адміністрації Миргородського району підписати Меморандум про співпрацю з Ізраїлем: пацієнти можуть отримувати консультації від світових фахівців, а можна буде забезпечити направлення пацієнтів Миргородського району на лікування до клінік Ізраїлю.

Крім того, забезпечення сільської місцевості швидкісним Інтернетом (необхідним для розбудови телеметричної мережі) важливе не лише для розвитку первинної медицини. Адже це додаткові можливості для дошкільних навчальних закладів, шкіл, будинків культури, можливість впровадження онлайн-навчання, проходження різнопланових тренінгів та курсів, у тому числі і з навчання іноземної мови [4].

Пропонуємо облаштувати навчально-тренувальний відділ Миргородського району, щоб навчати немедичних працівників навичкам

домедичної допомоги. У відділі будуть навчатися особи без медичної освіти та медичні працівники. У тренувальному центрі пропонуємо застосовувати кілька програм: 8 та 12-годинні. Для професійних груп – наприклад, рятувальників, передбачена 48-годинна програма навчання. Силами волонтерів у м. Миргород в теплу пору року доцільно створити вело патрулі – маючи при собі медичні укладки, вони пересуватимуться містом та, за потреби, надаватимуть допомогу до прибуття «швидкої». Також волонтери Миргородського району братимуть активну участь в тренуваннях та спільних з екстреними службами міста навчаннях.

Важливим елементом у впроваджені медичної реформи є і дієва система контролю якості при наданні медичних послуг. Ліцензування – процес, яким уряд надає дозвіл на здійснення професійної діяльності практикуючому лікарю або медичній організації (зазвичай після перевірки дотримання мінімальних обов'язкових стандартів). В Україні ліцензування поширюється на всіх юридичних осіб незалежно від їх організаційно-правової форми та фізичних осіб-підприємців, які провадять господарську діяльність з медичної практики. Якщо ліцензування гарантує мінімальні стандарти для безпеки пацієнта та мінімізує ризики для здоров'я, то акредитація медичних закладів покликана забезпечити безперервне підвищення якості й націлена на досягнення оптимальних стандартів. Національний орган з акредитування через незалежне зовнішнє оцінювання публічно підтверджує досягнення акредитаційних стандартів тим чи іншим закладом. У Великій Британії цим займається United Kigdom Accreditation Forum (UKAF) – волонтерська мережа організацій NHS, підзвітна уряду; у Франції – HAS, орган влади у сфері охорони здоров'я (незалежна некомерційна публічна наукова організація); у США – Joint Commission on Accreditation of Healthcare Organization (JCAHO; національна некомерційна організація) [10, с. 117].

Важливою складовою медичної реформи в Україні є запровадження нової моделі фінансування системи охорони здоров'я, яка передбачає чіткі зрозумілі гарантії держави щодо медичної допомоги, кращий фінансовий захист для громадян у випадку хвороби, ефективний та справедливий розподіл публічних ресурсів та скорочення неформальних платежів [5].

Для реалізації запропонованих заходів необхідні основні перетворення у приватному секторі та у відомчій медицині (табл. 2).

Таблиця 2

Основні перетворення у приватному секторі та у відомчій медицині, 2020-2024 рр.

У приватному секторі	У відомчій медицині
Урівняти в правах державний та приватний сектор при виконанні держзамовлення за умови надання ними медичних послуг відповідно до визначених	Сконцентрувати всі кошти з державного бюджету на рівні міністерства охорони здоров'я

державою медичних стандартів та цінової політики	України
Сприяти створенню приватних загальнолікарських практик шляхом надання в оренду необхідних приміщень і обладнання на пільгових умовах	Передати заклади, що знаходяться у відомчому підпорядкуванні, на територіальний рівень

Джерело: [6]

Механізм контролю якості, який має бути постійним і спрямованим на підвищення якості медичної допомоги, в Україні витіснено різного роду перевірками, коли в медичному закладі трапиться надзвичайна подія (смерть хворого чи скарга пацієнта) – системи управління якістю медичної допомоги в тому вигляді, як вона існує у розвинених країнах, ми не маємо. Отже, визріла необхідність створення Національної агенції контролю якості (за прикладом інших країн), яка була б незалежною, не підпорядкованою Міністерства охорони здоров'я, укомплектованою фаховими експертами із досвідом роботи в цьому напрямку [1].

Наведемо переваги проведення структурних реформ системи охорони здоров'я України у 2020-2024 рр.:

забезпечення пріоритетного розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини; здійснення чіткого розподілу функцій між лікарнями за надання конкретних видів послуг всьому населенню зони обслуговування та функціональну реструктуризацію ліжкового фонду, наступництво між медичною й соціальною допомогою, їх поступову інтеграцію;

створення умов для ефективного управління майном, людськими та фінансовими ресурсами з метою підвищення якості медичних послуг та оптимізації витрат;

поліпшення якості допомоги за рахунок концентрації надання окремих видів медичних послуг, об'єднання;

наближення якісних медичних послуг до сільського населення та зменшення витрат, пов'язаних з необхідністю їх отримання;

гнучкість і запровадження ефективних методів фінансування надання медичної допомоги – створення конкурентних засад між постачальниками послуг і розділ на постачальника та платника;

формування економічної зацікавленості постачальників послуг у результативності та якості своєї роботи, раціональному використанні ресурсів через запровадження нових методів оплати;

запровадження нових методів оплати праці медичного персоналу у відповідності до виконаного обсягу та якості наданих послуг населенню [9].

Висновки. Отже, розвиток медичної сфери Миргородського району у 2020-2024 рр. включатиме:

створення Північного госпітального округу з центром у м. Миргороді, куди входитимуть медичні заклади Миргородського, Гадяцького, Великобагачанського, Шишацького й Лохвицького районів;

лікарів, які здатні працювати на високому професійному рівні, необхідно стимулювати лишитися в Миргородському районі й створити їм гідні умови.

Потрібно профінансувати створення інфраструктури, проведення Інтернету, закупівлю службового авто для лікаря тощо. Багато громад Миргородського району готові надавати свої будинки лікарям за 1 грн. Загальна мета – щоб лікар у селі надавав первинну медичну допомогу на тому самому рівні, що і в місті;

для лікаря вкрай важливо постійно удосконалюватися. Тож необхідно буде набрати визначену Міністерством охорони здоров'я мінімальну кількість балів безперервного професійного розвитку, які нараховуються за участь в семінарах, конференціях, тренінгах. Подавати документи на продовження ліцензії можна буде онлайн;

контроль якості порушення прав пацієнтів повинна виконувати окрема інспекція: Національна агенція контролю якості. Заяви будуть розглядатися анонімно, і після цього медика можуть або штрафувати, або відправити на додаткове навчання, або позбавити ліцензії. Сприятиме цьому також впровадження системи громадського моніторингу, який здійснюватимуть громадські організації, професійні медичні асоціації, органи місцевого самоврядування Миргородського району;

у Миргородському районі буде проводитися робота по будівництву сучасних амбулаторій загальної практики сімейної медицини в населених пунктах Ольгівка та Козацьке за кошти державного бюджету (16,43 млн. грн). Головна мета проекту – боротьба із захворюваннями за трьома нозологічними формами: серцево-судинні захворювання, бронхіальна астма та цукровий діабет;

надзвичайно важливою при розміщенні закладів первинної медичної допомоги є транспортна доступність, наявність доріг із твердим покриттям. Будуть створені пункти нерегулярного надання допомоги за певним графіком, що і визначає актуальність подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Геннадій Зубко розповів про реанімацію сільської медицини. *Децентралізація дає можливості* : веб-сайт. URL : https://decentralization.gov.ua/news/7673 (дата звернення: 15.01.2020).

2. Дорошенко О. О., Шевченко М. В. Аналіз міжнародного досвіду фінансування вторинної медичної допомоги. *Економіка і право охорони здоров'я*. 2017. № 1 (5). С. 16-22.

3. Миргород стане центром Північного госпітального округу. *Офіційний сайт Полтавської обласної державної адміністрації* : веб-сайт. URL : http://www.adm-pl.gov.ua/news/mirgorod-stane-centrom-pivnichnogo-gospitalnogo-okrugu (дата звернення: 13.01.2020).

4. Пальчук В. Пріоритет 2018 року – реформування сільської медицини. *Україна: події, факти, коментарі*. 2018. № 3. С. 43–55.

5. Реформа системи охорони здоров'я. *Урядовий портал* : веб-сайт. URL : https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya (дата звернення: 10.01.2020).

6. Стратегія реформування охорони здоров'я України. URL : https://kazatin-rda.gov.ua/upload/files/Politika/stategiya_reformuvannya.pdf (дата звернення: 05.01.2020).

7. Телемедицина потрібна не для того щоб сільський лікар мав комп'ютер та інтернет на роботі. *Ukrainian association of development it in medicine:* веб-сайт. URL : http://esemi.org (дата звернення: 22.01.2020).

8. Щоб фаховий лікар пішов працювати до села. *Децентралізація дає можливості* : веб-сайт. URL : https://decentralization.gov.ua/news/6998 (дата звернення: 15.01.2020).

9. Як працюватиме Національна служба здоров'я України. URL: http://moz.gov.ua/article/news/jak-pracjuvatime-nacionalna-sluzhba-zdorovja-ukraini (дата звернення 21.12.2019).

10. Ямненко Т. М. Медична реформа: реалії України та міжнародний досвід. *Юридичний вісник.* 2018. № 2 (47). С. 116-120.

References

1. Gennady Zubko spoke about the resuscitation of rural medicine. Decentralization provides opportunities (2017), "Decentralization provides opportunities", available at: https://decentralization.gov.ua/news/7673 (Accessed 15 January 2020).

2. Doroshenko O. O. and Shevchenko M. V. (2017), "Analysis of international experience in financing secondary care". *Ekonomika i pravo okhorony zdorov'ia*. vol. 1 (5). pp. 16-22.

3. Myrhorod will become the center of the Northern hospital district, "Official site of Poltava oblast state administration", available at: http://www.adm-pl.gov.ua/news/mirgorod-stane-centrom-pivnichnogo-gospitalnogo-okrugu (Accessed 13 January 2020).

4. Palchuk V. (2018), "The priority of 2018 is the reform of rural medicine". *Ukraina: podii, fakty, komentari*. vol. 3. pp. 43–55.

5. Health care reform, "Government portal", available at: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya (Accessed 10 January 2020).

6. Ukraine's Health Care Reform Strategy, available at: https://kazatin-rda.gov.ua/upload/files/Politika/stategiya_reformuvannya.pdf (Accessed 05 January 2020).

7. Telemedicine is not required for a village doctor to have a computer and the Internet at work (2020), "Ukrainian association of development it in medicine: веб-сайт", available at: http://esemi.org (Accessed 22 January 2020).

8. To have a specialist doctor go to work in the village. "Decentralization provides opportunities", available at: https://decentralization.gov.ua/news/6998 (Accessed 15 January 2020).

9. How will the National Health Service of Ukraine work, available at: http://moz.gov.ua/article/news/jak-pracjuvatime-nacionalna-sluzhba-zdorovja-ukraini (Accessed 21 December 2019).

УДК: 351.86
DOI: 10.5281/zenodo.3842081

Тихоненко О. О., магістр з державної безпеки Інститут УДО України КНУ ім. Т. Г. Шевченко, м. Київ

Таранов Д. В., старший викладач Національна Академія Служби Безпеки України

Tikhonenko O. O., Master of Public Security Institute of the State Guard of Ukraine of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Taranov D.V., Senior Lecturer of the National Academy of Security Service of Ukraine

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ТЕХНОЛОГІЇ ПРОФАЙЛІНГУ ТА РИЗИКІВ В РАМКАХ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

THE RELATIONSHIP OF PROFILING AND RISK TECHNOLOGIES WITHIN THE STATE SECURITY

У статті розглядається взаємозв'язок окремих видів ризиків, що містять за джерелами виникнення антропогенну складову та специфічною технологією, яка за допомогою комплексу методів окремих самостійних наук, вивчає людину на предмет безпеки, ідентифікує потенційно небезпечних осіб та прогнозує їх поведінку.

Ключові слова: *профайлінг, державна безпека, ризик, загроза, потенційно небезпечна особа.*

The article deals with the interrelation of certain types of risks, which, based on the sources of anthropogenic component with a specific technology, which, using a set of methods of individual independent sciences, studies a person for safety, identifies potentially dangerous persons and predicts their behavior.

Keywords: *profiling, national security, risk, dangers, potentially dangerous person.*

Постановка проблеми. Впродовж всього існування людства питання безпеки було й надалі залишається актуальним. Але особливу актуальність воно набуває в такі моменти, що обумовлені специфічними факторами, явищами, що створюють несприятливі умови для сталого існування та розвитку держави, суспільства, окремо взятої людини.

Розглядаючи теорію ризиків через призму безпеки держави, ризик за своєю сутністю являє собою кількісне визначення загрози, яка характеризується наявністю об'єкта загрози, джерела загрози та її появи. Розглянувши спеціалізовані інформаційні джерела, неможливо не помітити того факту, що чітко прослідковується тенденція щодо причин виникнення загроз - своєрідних специфічних несприятливих умов, явищ та ситуацій. Такі умови, явища, ситуації можливо розділити на ті, в яких людина, її дії чи бездіяльність не може бути джерелом виникнення та такі, де чітко прослідковується антропогенна складова. Тобто за своєю природою виникнення загрози, людина не може бути її джерелом, наприклад, такі явища як падіння метеоритів, землетруси, урагани, повені, тощо, відбуваються на всіх історичних етапах існування планети, ще задовго до появи людини, виникнення небезпечних технологій, тощо. Тому розглядаючи небезпеки в цій площині, ми можемо розділити їх на два види: природні (атмосферні, гідросферні, літосферні, біосферні) та антропогенні (техногенні, соціальні) [3].

В той же час згідно Конституції України, держава повинна забезпечувати безпеку кожного громадянина, людини [1]. Визначивши антропогенну складову небезпеки, ми спостерігаємо те, що в деяких випадках і людина, громадянин також може являти собою небезпеку для самого себе, іншої людини, суспільства, держави. З даного факту постаєпроблема виявлення та попередження таких небезпечних явищ, процесів, при яких людина являє собою загрозу безпеці, життю і здоров'ю, честі та гідності , як собі так і іншим громадянам, тобто тому, що визнається державою найвищою цінністю.

Автор вважає, що вищевказану проблему можливо вирішити за допомогою спеціальної технології, яка являє собою певний ідентифікаційний процес, що складається з сукупності методів окремих наук, при якому людина є об'єктом вивчення з точки зору її безпеки в заданому контексті. Під таким специфічним процесом ми маємо на увазі технологію профайлінгу.

В ході профілювання, людина, перш за все, оцінюється за найбільш інформативними ознаками, що створює певну можливість з високою долею ймовірності прогнозувати її поведінку [5]. Розглядаючи такий процес в рамках державного управління, можливо виділити його як той, який можливо ефективно використовувати для попередження загроз антропогенного характеру та розробки заходів щодо мінімізації збитків в разі їх здійснення. Таке припущення було нами зроблено в ході розгляду людини як загрозливого чинника – порушника безпеки об'єкту, що охороняється. В даному випадку під таким своєрідним об'єктом охорони ми розуміємо державу, а безпекою - такий стан, при якому відсутній неприпустимий ризик, що пов'язаний із заподіянням шкоди життю та здоров'ю громадян, навколишньому середовищу, життю

тварин і рослин, державного, муніципального майна, майну фізичних та юридичних осіб, життєво необхідних для держави процесів, тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку теоретико-методологічних аспектів протидії антропогенним загрозам безпеки держави за останні роки прослідковуються у наукових роботах як зарубіжних – Р. Кларк, Р. Джексон, Х. Циммерман, П. Екман, Є. Спириця, Ф. Акерман, А. Філатов та інші, так і українських науковців – Ю. Бєлоусов, О. Комаров, М. Дідковська-Бідюк, І. Корж, В. Шепітько, Г. Ситник, В. Корольов, І. Гриненко, Б. Сокрут та інших.

Постановка завдання. Метою статті євизначення взаємозв'язку технології профайлінгу, в процесі ідентифікації загроз та ризиків безпеки держави.

Виклад основного матеріалу.Держава, як об'єкт охорони, за своїм структурно-системним наповненням є доволі специфічним та складним. Така складність пов'язана в першу чергу з тим, що об'єкт містить в собі велику кількість складових елементів – територія, народ, процеси, тощо. Виходячи з чинного законодавства та специфіки об'єкта охорони - держави, необхідно виділити деякі особливості, що присутні в процесі забезпечення безпеки. А саме те, що в тому разі, якщо забезпечується безпека однієї складової – як приклад, Президента України, як гаранта Конституції України, по відношенню до якого за Законом України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» здійснюються заходи щодо його безпеки та охорони, ми рахуємо це як локальне забезпечення державної безпеки [6]. В тому разі, якщо забезпечується більш ніж одна складова, але не всі можливі, то таке забезпечення безпеки є напівкомплексне. Як приклад, наведемо охорону та забезпечення режиму державного кордону, що здійснюється згідно Закону України "Про державний кордон України" та здійснення контролю за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і іншими громадянами, згідно Постанови кабінету міністрів України "Про Державну фіскальну службу України" порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України [7,8]. В даному випадку здійснюється забезпечення державної безпеки в економічній, оборонній, міжнародній та інших сферах, але не всіх. Зокрема комплексна безпека охоплює всі складові та використовує всі можливі види захисту у всіх сферах діяльності держави – біосфера, оборонна, економічна, політична, соціальна та всі можливі.

Тож повертаючись до теми статті, зокрема для того, щоб встановити взаємозв'язок між профайлінгом та ризиками, спробуємо розглянути наступну послідовність, що прослідковується в процесі аналізу загроз (рисунок 1).

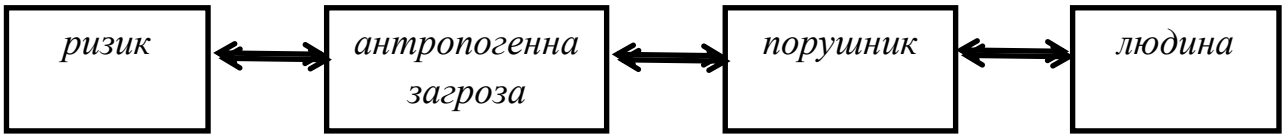

Рис. 1. Логічний взаємозв’язок між людиною та ризиком

В більшості випадків порушник трактується як той, хто порушує закон, розпорядження влади або правила, розпорядок чого-небудь [9]. З позиції профайлінгу, в ході якого, в системі державного управління безпекою країни здійснюється моніторинг та ідентифікація потенційно небезпечних осіб – потенційних порушників, останній розглядається, перш за все, як людина зі специфічними мотивами та поведінкою (наявності чи відсутності у неї протиправних намірів), що дозволяє деяким чином прогнозувати небезпечну поведінку. В той же час, сучасна наука розглядає таку поведінку, як складне та багатофакторне явище, яке необхідно аналізувати не тільки структурно та функціонально, але й в аспекті її виникнення. Тобто зародження у різноманітних суб’єктів мотивів протиправного наміру, особливостей вибору засобів, прийняття рішення та результатів такої протиправної діяльності.

Якщо розглянути протиправну поведінку, то автор пропонує під даним поняттям розуміти таку конфліктну, небезпечну поведінку, що заснована на протиріччях, існуючих у суспільстві та у соціальних групах, між особистістю та соціальною групою, між окремими особистостями та в самій особистості. В кримінології рахується, що в основі формування такої поведінки лежать дефекти соціальної особистості, відчуження особистості, тривожність особистості та деякі окремі специфічні якості самої особистості.

Процес становлення людини як особистості, тобто здобуття ним соціальних якостей та властивостей, що дозволяють йому бути повновладним членом суспільства, прийнято розкривати за допомогою поняття – соціалізація. Дане поняття означає розуміння людиною своєї ролі та місця в соціальній структурі суспільства, активне включення її в соціальні відносини та наповнення їх особистісним змістом. Для того, щоб людина вела себе правомірно, вона повинна прийняти соціальні цінності, засвоїти загальноприйняті норми та способи поведінки, що прийняті в суспільстві на даний момент часу. Проте особистість порушника буде відрізнятися від особистості законослухняного громадянина змістом ціннісних орієнтацій і особливими психологічними властивостями. Таким прикладом особливої психологічної властивості особистості можливо навести феномен особистої тривожності, що обумовлений наявності у окремого типу людей станів значного страху, в тому числі і безпідставного, безпредметного. Як особистісна властивість, тривожність може виникнути через постійне відчуття невпевненості у собі, безсилля перед зовнішніми факторами, перебільшення їх

могутності та загрозливого характеру. Розглядаючи даний феномен в контексті безпеки держави, ми зауважимо на тому, що рівень тривожності у суспільстві завжди зростає у разі настання таких несприятливих, негативних явищ, як: економічні та політичні кризи, військові конфлікти, природні катаклізми, епідемії, тощо. Коли людина із надмірним рівнем тривожності починає почувати суб'єктивну загрозу безпеки, то вона може вжити спроби насильницьких дій проти людей, предметів та явищ, що сприймаються нею, як загрозливі.

В свою чергу, розлади та дефекти правової соціалізації можуть проявлятись у недооцінюванні цінності права, у безвідповідальному, легковажному відношенні до вимог закону та соціальних норм, в активному неприйнятті норм права та у свідомій небезпечній, злочинній поведінці. Так, за результатами досліджень останніх років, спеціалістами-кримінологами (Г.Г. Шиханцов, С.Л. Рубінштейн, та інші), були виділені певні специфічні мотиви асоціальної діяльності - самоствердження (статусний мотив), захисний, замісний, ігровий та мотив самовизначення. Визначення та структуризація мотивації порушника додало певний внесок в методологію профайлінгу, що дозволило створити більш повний його профіль, ефективно проводити профілактичні заходи, прогнозувати його поведінку, тощо.

Протиправна діяльність впливає на особистість порушника - людини, хоча і реалізація такої діяльності сприяє деяким властивостям індивіда. Правоохоронцям відома така тенденція, що чим більше протиправний досвід людини – правопорушника, тим більші зміни спостерігаються в його особистості. Саме завдяки такій тенденції у самій антисуспільній діяльності виявляються певні сталі, незмінні психологічні властивості тої чи іншої особистості правопорушника. З урахуванням такої специфічної обставини в правоохоронній діяльності засновується ряд розшукових та слідчих дій - створення психологічного портрета злочинця, розшук невідомої особи за способом здійснення правопорушення, за злочинним «почерком», за особливостями кримінальної кваліфікації, тощо. Усвідомлення і визначення вищезазначеного феномену дало змогу доктору Д. Браселу (James A. Brussel 1905–1982) створити перший успішний профіль невідомого порушника, що здійснював злочини терористичного характеру [10].

Вченими, що вивчали особливості особи порушника (Ю.М. Антонян, Г.Г. Шиханцов, С.Л. Рубінштейн та інші) встановлено той факт, що для особистості порушника характерне стійке психологічне утворення та тимчасові психологічні стани, які відрізняють останнього від особистості законослухняного громадянина. Однією з таких змін у мотиваційно-ціннісній сфері правових норм і цінностей, є негативне відношення порушника до тих цінностей, що охороняються законом, тісно пов'язані із моральними

відхиленнями, що виражаються в його аморальних, антисоціальних вчинках та поведінці.

Також такими спеціалістами зазначається, що у багатьох правопорушників значно деформована емоційна сфера, спостерігається емоційна нечутливість до страждання інших, агресивність, емоційна нерівновага, схильність до неадекватних ситуації реакцій, афективність, негативні зміни волі та вольових якостей.

Все вищезазначене дає змогу сформувати уявлення про порушника, визначити специфічні ознаки-ідентифікатори, за якими можливо виявляти осіб, схильних до скоєння протиправних порушень: розкрадань, зґвалтувань, терористичних актів, тощо. Визначення та систематизація ознак-ідентифікаторів по відношенню до певних видів порушень, в свою чергу дає змогу створити профілі порушників та їх моделі, що дозволяє виявляти підозрілих осіб, на початковому етапі формування ризику. Автор особисто визначає такий процес забезпечення державної безпеки із застосуванням технології профайлінгу в тому вигляді, що зображено на рисунку 2.

В даній схемі профайлінг виступає своєрідним фільтром, що дозволяє виявляти осіб, що потенційно схильні до скоєння певних порушень, в певних умовах та ситуаціях, тим самим зменшити навантаження на структуру та систему безпеки, мінімізувати вразливості, що дозволить зменшити рівень ризику загроз з антропогенною складовою.

Враховуючи вищезазначену специфіку, в даному випадку ми наочно спостерігаємо зв’язок профайлінгу з теорією ризиків в контексті безпеки держави.

Висновки. Виходячи з тих реалій, в яких перебуває наша країна, а саме таких негативних факторів, як: не припинені бойові дії на сході, фінансово-економічної кризи та геополітичних проблем, світову короно-вірусну пандемію, що спричинили стан тривожності у суспільстві, нами рекомендується впровадження технології профайлінгу в процеси виявлення загроз та ризиків, для їх мінімізації, зниження рівня ризику з антропогенною складовою, що є наразі актуальними.

Такий висновок можливо зробити, ґрунтуючись на класифікації загроз та ризиків за джерелами їх виникнення, та тим фактом, що певна дія чи бездіяльність людини може являти собою такий несприятливий фактор, що становить загрозу безпеці держави, суспільству, людині. Бо саме профайлінг є тим методом, інструментарій якого дозволяє з високою точністю ідентифікувати за певними ознаками особу, що є потенційно небезпечною. Виявлення такої особи надає суттєву перевагу для прийняття важливих управлінських рішень в умовах невизначеності, проведення специфічних заходів щодо забезпечення безпеки держави. Що як наслідок призведе до

запобігання виникненню високого рівня ризику, завдання чи мінімізація тих чи інших втрат, збитків, тощо.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Редакція від 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення 22.03.2020)
2. Maslow A. H. Motivation and Personality. - New York: Harper & Row, 1954., 411 p.
3. Мягченко О.П. Безпека життєдіяльності людини та суспільства. Навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2010, 384 с.
4. Антонян Ю.М., Гульдан В.В. Криминальная психология. Москва, 1991, 248с.
5. Дормидонтов А. В. Профайлинг : учеб. пособие / А. В. Дормидонтов, И. А. Семенова. – Ульяновск: УВАУ ГА (И), 2011. – 111 с.
6. Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб». Редакція від 05.08.2018. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80 (дата звернення 22.03.2020)
7. Закону України «Про державний кордон України». Редакція від 13.02.2020.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12 (дата звернення 22.03.2020).
8. Постанова кабінету міністрів України «Про Державну фіскальну службу України»від 21 травня 2014 р., № 236. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF (дата звернення 22.03.2020).
9. Словник української мови Академічний тлумачний словник (1970—1980) URL:http://sum.in.ua/s/porushnyk (дата звернення 22.03.2020).
10. The FBI: A Centennial History, 1908-2008. URL:https://www.fbi.gov/file-repository/fbi100book.pdf/view (дата звернення 22.03.2020).

References

1. Ukraine.Verkhovna Rada of Ukraine. "The Constitution of Ukraine [Konstytucija Ukrajiny]". N.p., 01 January 2020. Web. 22 March 2020.<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Maslow A. H. Motivation and Personality. - New York: Harper & Row, 1954. Print.
3. Mjagchenko O.P. Bezpeka zhittєdijal'nosti ljudini ta suspil'stva. Navchal'nij posibnik. K.: Centr uchbovoї literaturi, 2010. Print.

4. Antonjan Ju.M., Gul'dan V.V. Kriminal'naja psihologija. Moskva, 1991. Print.

5. Dormidontov A. V. Profajling : ucheb. posobie / A. V. Dormidontov, I. A. Semenova. – Ul'janovsk: UVAU GA (I), 2011. Print.

6. Ukraine.Verkhovna Rada of Ukraine. The Law of Ukraine "On the State Protection of the State Authorities of Ukraine and Officials" [Zakon Ukraïni «Pro derzhavnu ohoronu organiv derzhavnoï vladi Ukraïni ta posadovih osib»]. N.p., 05 August 2018. Web. 22 March 2020.<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80>.

7. Ukraine.Verkhovna Rada of Ukraine. The Law of Ukraine "On the State Border of Ukraine" [Zakonu Ukraïni «Pro derzhavnij kordon Ukraïni»]. N.p., 13 February 2020. Web. 22 March 2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.

8. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "About the State Fiscal Service of Ukraine" [Postanova kabinetu ministriv Ukraïni «Pro Derzhavnu fiskal'nu sluzhbu Ukraïni»]. N.p., 21May 2014. Web. 22 March 2020. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF.

9. Dictionary of the Ukrainian language Academic interpretative dictionary [Slovnik ukraïns'koï movi Akademichnij tlumachnij slovnik (1970—1980)]. Web. 22 March 2020 <http://sum.in.ua/s/porushnyk>.

10. The FBI: A Centennial History, 1908-2008.Web. 22 March 2020 <https://www.fbi.gov/file-repository/fbi100book.pdf/view>

УДК: 351.862.4
DOI: 10.5281/zenodo.3842083

Домарацький М.Б., здобувач Навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

НОРМАТИВНЕ Й АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ І ОЦІНКА

THE STANDARD AND ADMINISTRATIVE ENSURING OF STATE REGULATION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE IN UKRAINE: ANALYSIS AND ASSESSMENT

У статті проведено аналіз й оцінку нормативного й адміністративного забезпечення державного регулювання критичної інфраструктури в Україні. Зокрема, визначено перелік головних об'єктів критичної інфраструктури країни: культурні пам'ятки національного значення; ядерні електростанції; дамби і греблі; будівлі урядового та комерційного призначення; інші місця, в яких одночасно може концентруватися велика кількість людей. Обгрунтовано необхідність впровадження досвіду США у вітчизняну стратегію захисту критичної інфраструктури. Підкреслено, що, розробляючи вітчизняну стратегію захисту критичної інфраструктури, доцільно звернутися до досвіду США, який передбачає дотримання таких напрямів: запобігання і нейтралізація терористичних дій, а також стримування, або пом'якшення наслідків спричинених діями терористів, та спрямованих на повне знищення, часткове виведення з ладу або використання зі зловмисними цілями об'єктів критичної інфраструктури; посилення готовності до терористичних дій на національному рівні; своєчасне реагування та максимально швидкі відновлення і відбудова об'єктів критичної інфраструктури у випадках виникнення стихійних лих, атаки або інших надзвичайних ситуацій. Сформульовано принципи державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури України: визнання об'єктивної необхідності забезпечення стабільного і безперервного функціонування критичної інфраструктури; законодавче встановлення вимог до забезпечення захисту об'єктів критичний інфраструктурі; визначення повноважень і відповідальності суб'єктів державної системи захисту критичний інфраструктурі; забезпечення взаємодії держави, господарюючих суб'єктів, представників експертного середовища та населення з питань забезпечення безпеки і стабільного функціонування критичної інфраструктури та ін.

Ключові слова: *критична інфраструктура, державна політика, державне регулювання, державна система захисту критичної інфраструктури.*

The analysis and assessment of standard and administrative ensuring of state regulation of critical infrastructure in Ukraine are carried out in the article. In particular, the following list of the main critical infrastructure of the country is defined: cultural national monuments; nuclear power plants; dams; buildings of government and commercial appointment; other places in which a large number of people can concentrate at the same time. The reasonably need of introduction of experience of the USA into domestic strategy of protection of critical infrastructure is proved. It is emphasized that, developing domestic strategy of critical infrastructure protection, it is expedient to address to the experience of the USA which provides observance of the following directions: prevention and neutralization of terrorist actions, control, mitigation and partial inactivation of the consequences of the terrorists actions' directed to elimination of critical infrastructure; strengthening of readiness to terrorist actions at the national level; timely reaction and the fastest restoration of critical infrastructure objects in the cases of natural disasters, attacks or other emergencies. The following principles of state policy in the sphere of protection of critical infrastructure of Ukraine are formulated: understanding of an objectively need of ensuring of stable and continuous functioning of critical infrastructure; legislative establishment of requirements to ensuring of critical to infrastructure protection; definitions of powers and responsibility of subjects of the state system of critical infrastructure protection; ensuring of interaction between the state, economic entities, representatives of the expert environment and population concerning safety and stable functioning of critical infrastructure, etc.

Keywords: *critical infrastructure, state policy, state regulation, state system of critical infrastructure protection.*

Постановка проблеми. У зв'язку з наведеними світовими тенденціями Україна також почала приділяти увагу створенню власної системи захисту об'єктів критичної інфраструктури. Зокрема, було опубліковано Зелену книгу – збірник матеріалів, що містить напрацювання міжнародних експертів, які висвітлюють питання захисту критичної інфраструктури. У цьому контексті постає питання актуальності та необхідності вдосконалення нормативного й адміністративного забезпечення державного регулювання критичної інфраструктури в Україні відповідно до світових тенденцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями державного управління критичною інфраструктурою займалися численні вчені і практики, зокрема, такі: В. О. Антонов [1], Д. О. Беззубов [2], В. П. Волянський [3], М. М. Кулєшов [4] та ін.

Однак досконалої оцінки адміністративного та нормативного забезпечення процесів державного регулювання критичної інфраструктури, зокрема, підтримки її безпеки, нажаль, досі не існує.

Мета статті. Метою статті є проведення аналізу й оцінки нормативного й адміністративного забезпечення державного регулювання критичної інфраструктури в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідно поставити та вирішити такі завдання:

- визначити перелік головних об’єктів критичної інфраструктури країни;
- обґрунтувати необхідність впровадження досвіду США у вітчизняну стратегію захисту критичної інфраструктури;
- сформулювати принципи державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури України.

Виклад основного матеріалу.

Перш ніж проводити оцінку вітчизняного нормативного й адміністративного забезпечення державного регулювання критичної інфраструктури необхідно відмітити, що, враховуючи проведений у пп. 2.1 аналіз, у країнах Європи поняття критичної інфраструктури ввійшло до обігу ще в 1998 році внаслідок посилення терористичної загрози. Зокрема, першою країною, яка звернула увагу на необхідність захисту телекомунікаційних мереж, систем банківського і фінансового сектору, устаткування з водопостачання, енергозбереження тощо та інших об’єктів, які забезпечують життєдіяльність країни й її економічний потенціал, була Британія. Після того, як вересня 2001 року в США стався масштабний терористичний акт, в цій країни почали активно впроваджувати заходи щодо захисту економічної безпеки. Зокрема, до переліку головних об’єктів критичної інфраструктури країни внесли такі:

- культурні пам'ятки національного значення;
- ядерні електростанції;
- дамби і греблі;
- будівлі урядового та комерційного призначення;
- інші місця, в яких одночасно може концентруватися велика кількість людей [1; 3].

Що стосується практичної імплементації нових підходів до забезпечення захисту критичної інфраструктури, то вона була зафіксована з прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Крім того, було підготовлено проект Закону «Про критичну інфраструктуру та її захист», який був покликаний забезпечити формування необхідної для цього нормативно-правової бази.

Необхідно відмітити, що, розробляючи вітчизняну стратегію захисту критичної інфраструктури, доцільно звернутися до досвіду США, який передбачає дотримання таких напрямів:

- запобігання і нейтралізація терористичних дій, а також стримування, або пом'якшення наслідків спричинених діями терористів, та спрямованих на повне знищення, часткове виведення з ладу або використання зі зловмисними цілями об’єктів критичної інфраструктури;
- посилення готовності до терористичних дій на національному рівні;
- своєчасне реагування та максимально швидкі відновлення і відбудова об’єктів критичної інфраструктури у випадках виникнення стихійних лих, атаки або інших надзвичайних ситуацій [2; 4].

Крім того, у межах державної системи захисту критичної інфраструктури повинні бути об'єднані зусилля різнохарактерних інституцій щодо захисту об’єктів критичної інфраструктури і своєчасного реагування на негативні випадки. Зокрема, до подібних інституцій слід віднести такі складові:

- підсистема цивільного захисту;
- підсистема фізичного захисту;
-підсистема кібернетичного захисту;
- підсистема антитерористичного захисту.

Зазначені підсистеми повинні бути об’єднані в узгоджену систему, яка уможливлює адекватне і своєчасне реагування на різнохарактерні загрози. Детальне впровадження запропонованого підходу уможливить формування сучасної системи захисту критичної інфраструктури на державному рівні, яка буде здатною реагувати на нові види викликів [2; 3].

Відповідно, на Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України було покладено урядове завдання стосовно розробки проекту Закону «Про критичну інфраструктуру України та її захист». Для цього було створено робочу групу, яка містила представників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до цього законопроекту, забезпечення захисту критичної інфраструктури являє собою складову забезпечення національної безпеки України.

Що стосується державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури України, то вона має ґрунтуватися на таких принципах:

- визнання об’єктивної необхідності забезпечення стабільного і безперервного функціонування критичної інфраструктури;
- законодавче встановлення вимог до забезпечення захисту об’єктів критичний інфраструктурі;
- визначення повноважень і відповідальності суб'єктів державної системи захисту критичний інфраструктурі;
- створення сприятливих умов, орієнтованих на мінімізацію розповсюдження можливих загроз, а також на ліквідацію або мінімізацію наслідків трансформації загрози в надзвичайну ситуацію;
- забезпечення можливості швидкого й ефективного відновлення процесів функціонування критичної інфраструктури у випадках трансформації загроз у надзвичайні ситуації;
- побудова системи оперативного виявлення загроз критичній інфраструктурі;
- забезпечення взаємодії держави, господарюючих суб'єктів, представників експертного середовища та населення з питань забезпечення безпеки і стабільного функціонування критичної інфраструктури;
- забезпечення співробітництва стосовно захисту критичної інфраструктури на міжнародному рівні [1; 3].

В Україні комплексне створення державної системи захисту критичної інфраструктури передбачається на термін з 2017 по 2027 роки. Зазначена

система визначає створення якісно нового рівня державного управління у цій сфері:

- вироблення сучасних інноваційних підходів до управління ризиками безпеки критичної інфраструктури;

- оптимізоване застосування наявних ресурсів, гнучке і швидке реагування на інциденти і кризи [2; 4].

Разом з тим, необхідно розуміти, що з одного боку необхідно закріпити модель формування державної системи захисту критичної інфраструктури з законодавчої точки зору, а з іншого боку необхідно створити дієвий механізм реагування на загрози критичній інфраструктурі. А це потребує наявності консолідації зусиль всього сектору безпеки і оборони держави.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, результати проведеного дослідження уможливлюють отримання таких висновків.

1. Визначено перелік головних об’єктів критичної інфраструктури країни: культурні пам'ятки національного значення; ядерні електростанції; дамби і греблі; будівлі урядового та комерційного призначення; інші місця, в яких одночасно може концентруватися велика кількість людей.

2. Обґрунтовано необхідність впровадження досвіду США у вітчизняну стратегію захисту критичної інфраструктури. Підкреслено, що, розробляючи вітчизняну стратегію захисту критичної інфраструктури, доцільно звернутися до досвіду США, який передбачає дотримання таких напрямів: запобігання і нейтралізація терористичних дій, а також стримування, або пом'якшення наслідків спричинених діями терористів, та спрямованих на повне знищення, часткове виведення з ладу або використання зі зловмисними цілями об’єктів критичної інфраструктури; посилення готовності до терористичних дій на національному рівні; своєчасне реагування та максимально швидкі відновлення і відбудова об’єктів критичної інфраструктури у випадках виникнення стихійних лих, атаки або інших надзвичайних ситуацій.

3. Сформульовано принципи державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури України: визнання об’єктивної необхідності забезпечення стабільного і безперервного функціонування критичної інфраструктури; законодавче встановлення вимог до забезпечення захисту об’єктів критичний інфраструктурі; визначення повноважень і відповідальності суб'єктів державної системи захисту критичний інфраструктурі; забезпечення взаємодії держави, господарюючих суб'єктів, представників експертного середовища та населення з питань забезпечення безпеки і стабільного функціонування критичної інфраструктури та ін.

Список використаних джерел

1. Антонов В. О. Національна безпека як складовий елемент національного суверенітету / В. О. Антонов // Держава і право.– 2011. − Вип. 51. − С. 210–214. – (Серія : Юридичні і політичні науки).

2. Беззубов Д. О. Правова структура та принципи побудови системи національної безпеки в Україні / Д. О. Беззубов // Держава і право.− 2011. − Вип. 51. − С. 231–236. – (Серія : Юридичні і політичні науки).

3. Волянський П. Б. Методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / П. Б. Волянський // Інвестиції: практика та досвід. − 2013. − № 13. − С. 134–136.

4. Кулєшов М. М. Система реагування на надзвичайні ситуації та механізми управління / М. М. Кулєшов // Вісник Національного університету цивільного захисту України. – 2017. − Вип. 1 (6). − С. 314–322.– (Серія : Державне управління).

5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, *16*(2), 321.

References

1. Antonov, V. O. (2011). Nacionalna bezpeka yak skladovyj element nacionalnogo suverenitetu [National security as component of national sovereignty]. Derzhava i pravo, 51, 210–214.

2. Bezzubov, D. O. (2011). Pravova struktura ta pryncypy pobudovy systemy nacionalnoyi bezpeky v Ukrayini [Legal structure and the principles of creation of a system of national security in Ukraine]. Derzhava i parvo, 51, 231–236.

3. Volyanskyj, P. B. (2013). Metodologichni pidxody do upravlinnya ryzykamy v procesi likvidaciyi naslidkiv nadzvychajnych sytuacij [Methodological approaches to risk management in the course of mitigation of consequences of emergencies]. Investyciyi: praktyka ta dosvid, 13, 134–136.

4. Kulyeshov, M. M. (2017). Systema reaguvannya na nadzvychajni sytuaciyi ta mechanizmy upravlinnya [System of emergency response and mechanisms of managemen]. Visnyk Nacionalnogo universytetu cyvilnogo zahystu Ukrayiny, 1 (6), 314–322.

5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. Problems and Perspectives in Management, 16(2), 321.

УДК: 37.091
DOI: 10.5281/zenodo.3842085

Черкашин Олександр Віталійович, канд. пед. наук, старший викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки, НУЦЗУ, м. Харків,

Пономаренко Роман Володимирович, канд. тех. наук, заступник начальника кафедри пожежної та рятувальної підготовки, НУЦЗУ, м. Харків, Іщук Володимир Михайлович, викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки, НУЦЗУ, м. Харків

Cherkashyn O., PhD in Pedagogical Sciences, Senior Lecturer at the department of fire and rescue training, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv,
Ponomarenko R., PhD in Technical Sciences, Senior research fellow at the department of fire and rescue training, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv,
Ischuk V., teacher at the department of fire and rescue training, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

ДЕРЖАВНИЙ СТАНДАРТ ПОЧАТКОВОЇ ОСВІТИ. АНАЛІЗ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

STATE STANDARD OF PRIMARY EDUCATION. ANALYSIS OF FIRE SAFETY FORMS AND METHODS

В статті наведено статистику виникнення пожеж та загибелі в них людей, в тому числі й дітей на державному рівні. Розкрито суть незнання дітьми правил пожежної безпеки. В рамках становлення нового Державного стандарту початкової освіти розкрито найефективніші форми та методи роботи зі школярами у сфері пожежної безпеки, що вплинуть на рівень їх знань. Запропоновано ігрові вправи для удосконалення навичок школярами під час проведення занять. Представлено тематику вивчення школярами пожежної безпеки на сучасному рівні. Запропоновано методику проведення ігрових вправ з питань пожежної безпеки в умовах упровадження нового Державного стандарту початкової освіти.

Ключові слова: *державний стандарт, освітній процес, Нова українська школа, Державний стандарт початкової освіти, формування знань.*

The article provides statistics on the occurrence of fires and the deaths of people, including children at the state level. The essence of ignorance of fire safety

rules by children is revealed. As part of the formation of the new State Elementary Education Standard, the most effective forms and methods of working with schoolchildren in the field of fire safety have been revealed, which will affect their level of knowledge. Play exercises are offered to improve the skills of schoolchildren during classes. The topic of the study of fire safety schoolchildren at the current level is presented. The technique of conducting fire safety exercises in the conditions of introduction of the new State standard of primary education is offered.

Keywords: *state standard, educational process, new Ukrainian school, State standard of primary education, knowledge formation.*

Постановка проблеми. Незнання дітьми елементарних правил пожежної безпеки, на превеликий жаль призводить до виникнення пожеж, травмування та загибелі у них дітей. Згідно зі статистичними даними [3], тільки за останні п’ять років в Україні виникло 272411 пожеж, у яких загинуло 16756 людей, у тому числі 484 дитини; отримали травми 8396 людей, з них 722 дитини; було врятовано 19157 людей та 1499 дітей. Ці факти свідчать про необхідність вибору та обґрунтування ефективних форм та методів виховної роботи зі школярами для вдосконалення знань про пожежну безпеку. Актуальність проблеми спричинює також пошук та обґрунтування ефективних форм і методів виховної роботи з молодшими школярами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуалізована нами тема порушувалася в низці досліджень українських і зарубіжних науковців. Зокрема, питанню навчання основам пожежної безпеки молодших школярів присвячена розвідка І. Гуріненко [1]. Проблема формування у молодших школярів компетенцій безпеки життєдіяльності, в тому числі і пожежної безпеки, стала предметом наукового дослідження О. Черкашина [6]. Також автор приділяє значну увагу пожежній безпеці в процесі вивчення основ здоров’я учнями початкової школи [7], висвітлює проблему формування знань про пожежну безпеку школярів як глобальну проблема безпеки життєдіяльності людини [8]. Разом із тим, серед наукових досліджень у галузі навчання дітей пожежній безпеці ще недостатньо робіт, де б комплексно розглядалися всі її аспекти для формування у молодших школярів протипожежних знань умінь та навичок з самозахисту свого життя у разі виникнення пожежної небезпеки [4]. Тож сьогодні ця проблематика вимагає від фахівців прийняття невідкладних заходів щодо удосконалення виховної роботи з молодшими школярами з напрямку пожежної безпеки, що передбачається Кодексом цивільного захисту України [2] та Державним стандартом початкової освіти [5].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз та теоретичне обґрунтування найбільш ефективних форм і методів виховної роботи з молодшими школярами для формування знань у сфері пожежної безпеки. Провідними завданнями є

опис наявних форм і методів виховної роботи зі школярами в навчальний та позанавчальний час, аналіз їх ефективності, виокремлення головних складників основ пожежної безпеки, опис впровадження їх основних положень у виховний процес початкової школи в рамках критеріїв нового Державного стандарту початкової освіти.

Виклад основного матеріалу. Важливим складником формування навичок з основ пожежної безпеки є ефективний добір форм та методів виховної роботи. На нашу думку, найбільш дієвими будуть ті форми й методи, які зможуть найбільше вплинути на свідомість і поведінку дітей молодшого шкільного віку, оскільки виявляться цікавими й доступними для їх вікової категорії, сприятимуть творчому пошуку та розвитку мислення, даватимуть можливість не лише отримувати знання, а й застосувати їх на практиці для реалізації завдань, пов'язаних із самозахистом у разі виникнення небезпеки життю. Під час навчання дітей молодшого шкільного віку основ пожежної безпеки доцільним, на нашу думку, буде акцентування уваги школярів на профілактиці виникнення пожеж та порядкові дій у разі їх виникнення. Важливо не лише опановувати теоретичні знання, а й відпрацьовувати практично відповідні вміння за допомогою різноманітних форм та засобів навчання й виховання.

Найпоширенішим методом виховної роботи з дітьми у сфері пожежної безпеки є бесіда, яка є найбільш доступною для дітей молодшого шкільного віку. Бесіда відіграє передусім інформаційну та комунікативну роль при освоєнні дітьми основ пожежної безпеки. Застосування цього методу дає можливість ознайомлювати дітей з головними правилами пожежної безпеки, причинами виникнення пожеж, із тим, що таке безпечно чи небезпечно, основними правилами запобігання пожежам, порядком дій у разі виникнення загорання чи пожежі. Доповненням бесіди може виступати роздача інструкцій та пам'яток з інформацією та кольоровими зображеннями, що є відповідними віковим особливостям молодших школярів. Важливою є подальша інформаційна підтримка – створення особистої та шкільної протипожежної бібліотеки, яка забезпечить молодшим школярам доступ до інформації з основ пожежної безпеки не лише на слуховому, а й на візуальному рівнях.

Тематичні екскурсії до пожежної частини на етапі початкової школи, на нашу думку, є важливим складником організації навчання дітей окремих напрямів пожежної безпеки. Під час тематичних екскурсій відбувається спілкування, бесіда зі спеціалістами рятувальної справи, ознайомлення зі схемами евакуації у разі виникнення пожежі. Важливою, на наш погляд, є пізнавальна подорож та ознайомлення з професіями та діями рятувальника й диспетчера – від моменту прийому диспетчерами телефонного дзвінка про пожежу, або якусь надзвичайну подію, до моменту локалізації та ліквідації

(повного гасіння) пожежі чи ліквідації надзвичайної події, ознайомлення з аварійно-рятувальною технікою. Завдяки цій формі роботи в дітей формується уявлення про професію рятувальника, її роль у нашому житті. Діти починають краще розуміти важливість дотримання правил пожежної безпеки, усвідомлювати небезпеку пожежі та її наслідків, адже лише під час екскурсії діти отримують можливість поговорити про пожежі з професійними рятувальниками, дізнатися про негативні моменти виникнення небезпечних ситуацій, проаналізувати необхідність набуття знань з профілактики виникнення пожеж, правильного алгоритму дій, виходячи з прикладів реальних життєвих ситуацій, про які розкажуть фахівці в процесі екскурсії.

Ще одним методом навчання основ пожежної безпеки, що активно використовується вчителями під час проведення занять, під час тижня безпеки життєдіяльності, класних годин, святкування дня захисту дітей, під час літньої оздоровчої кампанії, є тренувальна евакуація дітей та вчителів зі школи, певних приміщень чи будинків. Цей метод навчання є ефективним у засвоєнні дітьми знань про порядок дій у разі виникнення пожежі та задимленості приміщень, набутті конкретних навичок, але тільки за певних обставин. На сьогодні алгоритм прописаний так, що евакуація проводиться безпосередньо під керівництвом педагогів. Ці тренінги плануються завчасно, чітко контролюються, однак недоліком таких тренувальних евакуацій є те, що діти не мають можливості самостійно обирати шляхи евакуації, відтак у них не відбувається вироблення вмінь прийняття самостійних правильних рішень. Чинний алгоритм проведення тренувальних евакуацій передбачає, що педагоги виводять дітей з приміщень на вулицю в безпечне місце, перераховують евакуйованих та доповідають про наявність дітей старшим груп. Цим нівелюється ефективність процесу відпрацювання навичок прийняття самостійних рішень і виконання самостійних дій. Школярі діють під керівництвом педагогів в умовах недостатньої інформації про небезпеку, її впливу на людину, методи її подолання та самозахисту. Тож, на нашу думку, тренувальний метод роботи має застосовуватися в тому числі й за умов надання дітям повної самостійності під час виконання дій та прийняття рішень, щоб кожна дитина сама змогла прийняти рішення про евакуацію, визначити напрямки порятунку та його шляхи (через коридори, евакуаційні виходи, вестибюлі тощо). Педагог чи запрошений на ці заняття співробітник Служби порятунку при цьому обмежиться функцією контролю. Серед його завдань буде завдати умови – змоделювати місце виникнення уявної пожежі та проаналізувати правильність дій молодшого школяра. Але етапові практичного відпрацювання умінь та навичок має передувати етап попереднього опрацювання теоретичного матеріалу.

Важливою умовою ефективності цього методу тренувань є систематичне, а не епізодичне (скажімо, раз на рік) проведення фахівцями протипожежної справи тренінгів із учителями, батьками та дітьми. Під час таких тренінгів мають створюватися проблемні ситуації, організовуватися ігри, обговорюватися типові виховні проблеми, відбуватися спільний критичний аналіз дій, моделюватися виховні ситуації, у процесі програвання яких дорослі будуть набувати необхідний обсяг знань, умінь і навичок. Важливо, щоб після кожного тренінгу з програванням тієї чи тієї ситуації у батьків і вчителів була можливість обговорити з дітьми, колегами, представниками пожежної охорони пережиті дітьми емоції; проаналізувати дії дітей, вислухати їхній аналіз щодо прийнятих у тій чи тій ситуації рішень, виявити недоліки, надати поради в доопрацюванні того чи іншого аспекту. У цих вправах необхідно виокремити смисловий аналіз дій дітей та виявити помилки для їх обговорення, виправлення в подальшому моделюванні життєвих ситуацій, що дозволить розвивати ініціативність дитини, уміння здійснювати дослідницький пошук, аналізувати та знаходити відповіді на складні питання, а також сприятиме покращенню психологічного стану вихованців, корекції їхньої поведінки та налагодженню взаємодії з небезпечним навколишнім середовищем.

Головним аспектом у формуванні в дітей молодшого шкільного віку необхідного обсягу знань, умінь та навичок з основ пожежної безпеки є практично-ігрова спрямованість цих тренінгів. Найпростіші вправи можна організувати на подвір'ї школи, біля будинку, влітку – на території дитячих оздоровчих таборів. Як уже зазначалося, спочатку слід опрацювати з учнями теоретичний матеріал, а вже потім переходити до практичного відпрацювання необхідних умінь та навичок. Прикладами моделювання пожежонебезпечних ситуацій можуть бути такі: учитель, батьки чи представник державної пожежної частини запалюють завчасно підготовлений папір у відрі, багаття на невеликому смітнику; може моделюватися ситуація, коли загорівся електроприлад, увімкнений в електромережу; загорівся рушник, який лежав поряд з увімкненою газовою піччю тощо. Це найпростіші завдання, при виконанні яких діти можуть наочно побачити можливі варіанти подолання пожежонебезпечної ситуації. Однак варто пам'ятати, що діти молодшого шкільного віку не повинні самостійно долати пожежонебезпечні ситуації, вони мають знати, що це може бути вкрай небезпечним, адже одна й та сама ситуація може розвиватися по-різному, й не всі ризики та небезпеки можуть бути ними враховані. Скажімо, типовий випадок загорання паперу в смітнику. Найпростішим варіантом подолання ситуації є гасіння його водою, але не всі діти зможуть прорахувати ситуацію, що в смітнику можуть знаходитися додаткові горючі та легкозаймисті матеріали, які під дією високої температури виділяють їдкий дим; такі речовини можуть вибухнути, і це призведе до

травмування. Перше, що мають чітко усвідомлювати діти молодшого шкільного віку – під час виникнення пожежі слід кликати на допомогу дорослих, а не займатися гасінням пожежі самостійно. Діти цього віку мають усвідомлювати також можливі наслідки своїх пожежонебезпечних дій. Зокрема: якщо б папір не було підпалено сірниками, він би не загорівся і не спричинив пожежонебезпечну ситуацію. Тим самим, гра є доволі ефективним методом набуття молодшими школярами необхідних знань, умінь і навичок з основ пожежної безпеки, вона дає змогу ілюструвати приклади виникнення загорань та пожеж із життєвих ситуацій та моделювати поведінку дитини в небезпечних для життя умовах, сприяє формуванню самостійності вихованця на основі вже наявних у нього певних знань, умінь і навичок. При використанні ігрових методів для оволодіння навичками пожежної безпеки доцільним є залучення до процесу навчання й виховання співробітників пожежної охорони. Це дозволить підвищити рівень знань дітей щодо дій у разі виникнення пожежі та відпрацювати правильний алгоритм дій.

Доречною ігровою вправою стало б і відпрацювання доповіді молодшого школяра диспетчеру Служби порятунку про пожежу чи загорання. Такі вправи слід проводити за участю працівників ДСНС України, бо під наглядом професіоналів результати стануть ефективними в експерименті цього напрямку роботи. Заздалегідь обговорюється час та день, коли діти будуть телефонувати за номером «101» та вчитися правильно доповідати про вигадану нами пожежу. Спочатку такі відпрацювання слід проводити на основі невеликого уявленого загорання чи задимлення, яке вони побачили та повідомили про це дорослим та в Службу порятунку. У подальшому їх слід ускладнювати та з’єднувати дії дітей, щоб вийшов повний порядок дій.

Інша ігрова вправа, якій ми віддаємо належне місце у збереженні життя дитини – це правильна поведінка у разі задимлення приміщення. Тож тут віднайде своє місце гра, наприклад, з подолання задимленого приміщення та гасіння займаного одягу.

Тож доречним вважаю навести результати таких ігрових вправ, які вже проводилися під час тижня безпеки життєдіяльності у Липецькій загальноосвітній школі І-ІІІ ступенів Харківської районної ради Харківської області. У заході взяли участь 50 учнів та 4 учителя.

Так, у грі «Зателефонуй до Служби порятунку та розкажи про свою ситуацію» діти у перший раз, звичайно, дуже хвилювалися, неправильно доповідали, але диспетчера Служби порятунку допомогали їм, запитували у дітей, переправляли й підсказували, що треба робити. Таким чином, розмова з першого разу тривала приблизно 15 хвилин, у другий раз – 8 хвилин, третій раз – 5 хвилин, і вже з четвертого та з п’ятого разів усі діти чітко та правильно за установленими правилами змогли доповісти про свої ситуації.

Після успішно відпрацьованої всіма дітьми певної ситуації, ми міняли ситуації між ними, про що заздалегідь попереджали диспетчерів Служби порятунку. Таким чином, кожна дитина змогла у десятьох запропонованих нами з життєвих ситуацій пожежонебезпечних прикладів правильно, та головне – за встановленим алгоритмом, доповісти про свої ситуації та надати всі необхідні дані.

Кінцевим результатом стало те, що діти впевнено розмовляли з диспетчерами та в найкоротший термін відпрацьовували доповідь про ситуацію. Як показує практика, жоден дорослий, який телефонує до Служби порятунку не може чітко за правилами доповісти про пожежу, як це робили молодші школярі, задіяні в нашому педагогічному експерименті.

У грі «Хто швидше» діти не хотіли повзти під хмарою диму, їм хотілося бігти, щоб перемогти, як це буває на уроках фізкультури. Тож ми умовили хлопчика з першої пари повзти, решта не схотіли це робити. Взявши папір з димом, ми стали посередині десятиметрової зони естафети. Водночас ми розгорнули напередодні приготовлений імітований дим. Після цього хлопчик з першої пари виходив із задимленого приміщення поповзом, а дівчинка з його пари бігла. Як наслідок, – хлопчик пройшов естафету під хмарою диму та вийшов на свіже повітря, а дівчинка, яка бігла, зупинилася посеред естафети, бо імітований нами дим завадив їй рухатися далі. Після цього наступні пари учасників змагань теж почали пересуватися поповзом, бо наочно побачили, що із задимленого приміщення можна вибратися тільки таким чином.

Ефективним виявилися також тренінги та ігрові вправи «Як загасити папір та ганчірку, що загорілися», «Як загасити електроприлад, що загорівся та загорання олії у сковороді», «Відчинення дверей і малювання плану евакуації», «Пожежа або загорання вдома», а також «Загаси на собі одяг».

Висновки. Найбільш ефективним методом отримання необхідних знань, умінь і навичок з основ пожежної безпеки у школярів молодшого шкільного віку, на нашу думку, є гра. Використання ігрових ситуацій дає змогу ілюструвати приклади із життєвих ситуацій виникнення загорань та пожеж, моделювати поведінку дитини в небезпечних для життя умовах; сприяє формуванню самостійності вихованця за рахунок набуття стійких знань, умінь і навичок. При використанні ігрових методів для оволодіння навичками пожежної безпеки обов’язковим є залучення до процесу навчання й виховання співробітників Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Це дозволить підвищити рівень знань у дітей щодо дій у разі виникнення пожежі та відпрацювати правильний алгоритм дій. Тож на часі упровадження запропонованих ігрових вправ, що відображає умови Нової української школи.

Список використаних джерел:

1. Гуріненко І. Дидактичні умови навчання правилам пожежної безпеки молодших школярів / І. Гуріненко // Збірник наукових праць Уманського державного педагогічного університету імені П. Тичини. Педагогічні науки. − 2010. − № 1. − С. 60–69.

2. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/.

3. Національна доповідь про стан пожежної та техногенної безпеки в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mns.gov.ua/.

4. Основи здоров'я. Програма для загальноосвітніх навчальних закладів. 1–4 класи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/pochatkova-shkola.html.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 року № 87 «Про затвердження Державного стандарту початкової освіти». – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/87-2018.html.

6. Черкашин О. В. Навчання молодших школярів пожежній безпеці: сучасний стан проблеми / О. В. Черкашин // Наукові записки Тернопільського національного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: Педагогіка. – 2016. – № 3. – С. 182–189.

7. Черкашин О. В. Основи пожежної безпеки в системі навчання та виховання молодших школярів / О. В. Черкашин // Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка. Серія: Педагогічні науки. – 2016. – Вип. 3 (85). – С. 152–157.

8. Черкашин О. В. Форми та методи виховної роботи з молодшими школярами при навчанні основ пожежної безпеки / О. В. Черкашин // Засоби навчальної та науково-дослідної роботи : зб. наук. праць / ред. кол.: акад. І. Ф. Прокопенко (голов. ред.) та інші; Харк. нац. пед. ун-т імені Г. С. Сковороди. – Вип. 45. – Харків : ХНПУ імені Г. С. Сковороди, 2015. – С. 105–114.

References:

1. Hurinenko, I. "Didactic conditions for the training of fire safety rules for junior schoolchildren [Dydaktychni umovy navchannia pravylam pozhezhnoi bezpeky molodshykh shkoliariv]". *Zbirnyk naukovykh prats Umanskoho derzhavnoho pedahohichnoho universytetu imeni P. Tychyny. Pedahohichni nauky* 1 (2010): 60–69. Print.

2. *The Code of Civil Protection of Ukraine [Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy]*. Web. 30 April. 2020. <http://http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-

17/>.

3. *National report on the state of fire and anthropogenic safety in Ukraine [Natsionalna dopovid pro stan pozhezhnoi ta tekhnohennoi bezpeky v Ukraini]*. Web. 30 April. 2020 <http://dsns.gov.ua/>.

4. *Basics of health. The program for secondary schools. Grades 1-4 [Osnovy zdorovia. Prohrama dlia zahalnoosvitnikh navchalnykh zakladiv. 1–4 klasy]*. Web. 30 April. 2020 <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/pochatkova-shkola.html/>.

5. *Ukraine. Cabinet Ministers of Ukraine. On Approval of the State Standard of Elementary Education [Pro zatverdzhennya Derzhavnoho standartu pochatkovoyi osvity]* N.p., 07 Febryary 2018. Web. 30 April. 2020. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/87-2018.html />.

6. Cherkashyn, O.V. "Teaching of junior schoolchildren for fire safety: the current state of the problem [Navchannia molodshykh shkoliariv pozhezhnii bezpetsi: suchasnyi stan problemy]". *Naukovi zapysky Ternopilskoho natsionalnoho universytetu imeni Volodymyra Hnatiuka. Seriia: Pedahohika* 3 (2016): 182– 189. Print.

7. Cherkashyn, O.V. "Fundamentals of fire safety in the system of education and upbringing of junior schoolchildre [Osnovy pozhezhnoi bezpeky v systemi navchannia ta vykhovannia molodshykh shkoliariv]". *Visnyk Zhytomyrskoho derzhavnoho universytetu imeni Ivana Franka. Seriia: Pedahohichni nauky* 3 (85) (2016): 152–157. Print.

8. Cherkashyn, O.V. "Forms and methods of educational work with junior students in the study of the foundations of fire safety [Formy ta metody vykhovnoi roboty z molodshymy shkoliaramy pry navchanni osnov pozhezhnoi bezpeky]". *Zasoby navchalnoi ta naukovo-doslidnoi roboty HNPU imeni G. S. Skovorody* 45 (2015): 105–114. Print.

УДК: 351
DOI: 10.5281/zenodo.3842087

Воропай Л. А., аспірантка кафедри політології та філософії, ХарРІ НАДУ, м. Харків

Voropay L. A. Graduate student of department of political science and philosophy. Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ АТО: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

STANDARD LEGAL SUPPORT IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF PARTICIPANTS OF ATO: THEORETICAL ASPECT.

Статтю присвячено дослідженню та обґрунтуванню нормативно-правового забезпечення у сфері соціального захисту учасників АТО з загальнотеоретичних аспектів. Шляхом повного та всебічного аналізу науково-аналітичної літератури та окремих положень діючого законодавства, зроблено висновок, що класифікація та доктринальний аналіз законодавства у сфері соціального захисту учасників АТО ускладнюється через об'єктивні (насамперед комплексний характер відносин у зазначеній галузі) та суб'єктивні (відсутність стратегічних документів, які б слугували основою для розвитку та вдосконалення законодавства у даній сфері) детермінанти. Класифікація й розгалуження нормативно-правового забезпечення соціального захисту учасників АТО серед численної кількості законодавчих актів свідчить про те, що існує реальна необхідність їх кодифікації, наприклад в одне зібрання – Основи законодавства України соціального захисту учасників АТО чи інший кодифікований нормативно-правовий акт, що вимагає подальших наукових досліджень та узагальнень.

Ключові слова: *державне управління, соціальний захист учасників АТО, законодавство у сфері соціального захисту, нормативно-правове забезпечення, соціальний захист, державне регулювання соціального захисту.*

Article it is devoted to a research and justification of standard legal support in the sphere of social protection of participants of ATO from theoretical aspects. By the full and comprehensive analysis of scientific and analytical literature and separate provisions of the current legislation, the conclusion that classification and doctrinal

the analysis of the legislation in the sphere of social protection of participants of ATO is complicated because of about objective (first of all the complex relations in the specified industry) and subjective (lack of strategic documents which would form a basis for development and improvement of the legislation in the sphere of healthy) determinants drowned. Classification and branching's standard legal support of social protection of participants of ATO among numerous quantity acts demonstrates that there is a real need of their codification, for example in one meetings. The legislation of Ukraine in social protection of ATO participants or other codified normative legal act that demands further scientific research and generalizations.

Keywords: *public administration, social protection of participants of ATO, the legislation in the sphere of social protection, standard legal support, social protection, state regulation of social protection.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах функціонування та реалізації державної політики на засадах верховенства права, визначення людини, її здоров'я, честі й гідності найвищою соціальною цінністю, знаходить своє відображення у найрізноманітніших сферах суспільного та державного життя. До основоположних напрямків забезпечення демократичних, соціальних та правових ідей кожної держави належить достатній рівень соціального захисту населення.

В цілому, соціальний захист населення має бути спрямований на забезпечення кожної людини соціальних, правових гарантій та інтересів з метою забезпечення достатнього життєвого рівня, який має включати: достатнє харчування, одяг та житло. Саме зазначені структурні елементи й передбачені у ст. 48 Конституції України, але різноманітність прошарків українського суспільства, а також наявність особливої категорії громадян − учасників АТО, вимагає від держави прийняття інших законодавчих актів, які б на державно-офіційному рівні закріплювали окремі права та гарантії, механізми їх реалізації крізь призму соціальної політики.

Особливого значення зазначені обставини набувають на даному етапі історичного розвитку української держави в контексті адаптації законодавства до стандартів Європейського Союзу, що додатково свідчить про актуальність обраної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-прикладні аспекти окремих напрямків даної проблематики не оминали увагою вітчизняних науковців, але вчені, або досліджували питання державного регулювання соціального захисту в цілому (наприклад, В. Бідак, Ю. Бондаренко, В. Гайдуцький, О. Палій, В. Скуратівський та інші), або ж намагалися опанувати особливості соціального забезпечення захисту учасників АТО та їхніх сімей (наприклад, П. Ворона, Л. Сіньова, І. Грабчук, О. Кондратенко тощо).

Водночас, питання пов’язані із нормативно-правовим забезпечення у сфері соціального захисту учасників АТО, ще не отримали належного теоретико-прикладного обґрунтування та дослідження, що також пов’язано й із мінливістю вітчизняного законодавства, його постійного оновлення та наповнення.

Внаслідок чого **метою** даної статті є наукове обґрунтування та дослідження проблематики нормативно-правового забезпечення у сфері соціального захисту учасників АТО.

Виклад основного матеріалу. Власне, поняття «соціальний захист» вперше було використано на державно-офіційному рівні у США в 1935 році шляхом прийняття Закону «Про соціальний захист». Згодом, дану дефініцію було використано у законодавчих актах європейських держав та, в цілому, на міжнародному рівні – Міжнародною організацією праці.

Аналіз наукової літератури свідчить, що термін «соціальний захист» трактується по-різному, деякі автори вважають, що це діяльність держави, спрямована на реалізацію сукупності законодавчо-закріплених економічних, правових і соціальних гарантій, що забезпечують кожному члену суспільства рівень життя, необхідний для нормального розвитку своєї особистості, інші – визначають як діяльність державних і недержавних органів, спрямовану на попередження або пом’якшення негативних наслідків для людини та її сім’ї при настанні соціально значущих обставин.

Вважаємо, що визначення поняття соціального захисту має розглядатися як система соціальних відносин, заходів і правових гарантій, що захищають будь-якого члена суспільства від економічних, соціальних і фізичних негараздів деградації внаслідок раптового і різкого погіршення умов добробуту, загрози здоров’ю і життю, що особливо яскраво простежується при розгляді окремої групи – учасників АТО [5].

Загальновідомо, що система нормативно-правових актів будь-якої держави йменується поняттям законодавством [2, с. 50]. Але, не дивлячись на те, що дане поняття є загальновживаним, єдиного його розуміння на науковому та семантичному, тобто словниковому рівні немає [3, с. 102].

Згідно рішення Конституційного суду України від 09 липня 1998 року №12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») зазначено, що термін «законодавство»… треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і

постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [6].

Вважаємо, що в контексті нашого дослідження цілком обґрунтованим буде вжиття поняття законодавства у відповідності до рішення Конституційного суду, внаслідок чого серед законодавства, яке включає нормативно-правове забезпечення у сфері соціального захисту учасників АТО можна виділити:

- Конституцію України (ст. ст. 46, 48);
- закони України: Про боротьбу з тероризмом від 20.03.2003 року № 638-IV; Про тимчасові заходи на період проведення АТО від 02.09.2014 року № 1669-VII; Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції від 12.08.2014 року № 1632-VII; Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях 18.01.2018 року № 2268-VIII; Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту від 22.10.1993 року №3551-XII; Про внесення зміни до статті 13 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо посилення соціального захисту окремих категорій осіб з інвалідністю внаслідок війни від 20.12.2019 року № 431-IX; Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо забезпечення прав військовослужбовців Військово-Морських Сил та Повітряних Сил Збройних Сил України на отримання статусу учасника бойових дій від 20.12.2019 року № 430-IX; Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти від 18.12.2019 року № 392-IX; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання статусу та соціальних гарантій окремим особам із числа учасників антитерористичної операції від 04.12.2019 року№ 329-IX тощо;
- чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України: Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16.09.2014 року № 1678-VII; Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції від 17.07.1997 року № 475/97-ВР тощо [7];
- постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, наприклад: постанова КМУ від 23.11.2016 року № 975 «Про надання державної цільової підтримки деяким категоріям громадян для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти; постанова КМУ від 10.10.2018 року «Деякі питання забезпечення громадян доступним житлом»; указ Президента України

від 22.03.2017 року №73/2017 про введення в дію рішення РНБО від 29.12.2016 року «Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року» тощо.

З огляду на надзвичайно велике різноманіття законодавства присвяченого даним правовідносинам, вважаємо, що необхідним є створення універсальних критеріїв, які б дозволили чітко розмежувати нормативно-правові акти у сфері соціального захисту учасників АТО, зокрема:

1) за юридичним значенням та місцем у системі законодавства:

- конституційні закони та міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України з питань безпосередньо пов'язаних із соціальним захистом громадян України;
- звичайні закони – нормативні акти, які приймаються із метою врегулювання відносин, що виникають із приводу соціального захисту учасників АТО;
- надзвичайні закони – нормативно-правові акти, які приймаються в особливих умовах (наприклад, під час дії надзвичайного стану, надзвичайної ситуації тощо);
- підзаконні акти – акти, які приймаються іншими суб'єктами державної влади та пов'язані із відносинами, що виникають із приводу надання, реалізації та використання окремих прав та гарантій в сфері соціального захисту учасників АТО (наприклад, Кабінетом Міністрів України, Президентом України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та ін.);

2) за суб'єктами видання:

- закони України та міжнародні договори, які приймаються та ратифікуються у встановленому порядку (Верховна Рада України) та іншими суб'єктами у відповідності до їх повноважень;
- закони, підзаконні акти колишнього СРСР, які регулюють відносини, ще не регламентовані законами України та не суперечать Конституції та діючим законам України;
- закони, постанови та розпорядження Автономної Республіки Крим (на теперішній час вважається тимчасово окупованою територією у відповідності до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 року № 1207-VII);

3) за територією поширення:

- загальнодержавні (в межах території України);
- локальні (ті, які діють в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці, або в межах окремого району чи місцевості);
- міжнародно-правові (поширюються за межами України внаслідок їх

підписання іншими державами);

4) за сферою осіб на яких поширюється дія:

- загальні (встановлюють правовідносини щодо всіх без винятку учасників АТО);
- спеціальні (поширюються не лише на учасників АТО, але й на інших осіб);
- індивідуальні (стосуються лише окремих осіб);

5) за терміном дії:

- довготривалі (як правило, термін дії не обмежуються часовими рамками);
- короткострокові (юридична сила втрачається із настанням конкретної дати чи події);
- разові (приймаються та діють лише задля забезпечення окремої мети чи напрямку) [4].

Варто зазначити, що незалежно від класифікації будь-який нормативно-правовий акт присвячений соціальному захисту учасників АТО має відповідати основоположним нормам, які закріплені у Конституції України, внаслідок чого держава повинна створити ефективну систему соціального захисту, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення. Заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків.

На думку Конституційного Суду України, держава виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей має право вирішувати соціальні питання на власний розсуд. Тобто у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства. Проте держава не може вдаватися до обмежень, що порушують сутність конституційних соціальних прав осіб, яка безпосередньо пов’язана з обов’язком держави за будь-яких обставин забезпечувати достатні умови життя, сумісні з людською гідністю [1, с. 345].

Водночас, представлена класифікація характеризується значним масивом класифікуючих ознак та беззаперечно не може повною мірою відобразити широкий спектр результатів нормотворчої техніки. З урахуванням чого, пропонуємо систематизувати всі нормативно-правові акти у сфері захисту учасників АТО за предметом правового регулювання і розмежувати їх в залежності від того, які питання ними регулюються, зокрема: 1) надання соціальної допомоги; 2) правовий статус учасників АТО; 3) правовий статус

членів сім'ї учасників АТО; 4) фінансування соціальної допомоги учасників АТО; 5) оздоровчо-профілактична діяльність; 6) гарантування задоволення соціально-економічних благ; 7) організація й управління соціальним захистом учасникам АТО.

Висновки. Таким чином, залишаючи місце для подальших досліджень і наукової дискусії, вважаємо, що класифікація та доктринальний аналіз законодавства у сфері соціального захисту учасників АТО ускладнюється через об'єктивні (насамперед комплексний характер відносин у зазначеній галузі) та суб'єктивні (відсутність стратегічних документів, які б слугували основою для розвитку та вдосконалення законодавства у даній сфері) детермінанти. Класифікація й розгалуження нормативно-правового забезпечення соціального захисту учасників АТО серед численної кількості законодавчих актів свідчить про те, що існує реальна необхідність їх кодифікації, наприклад в одне зібрання – Основи законодавства України соціального захисту учасників АТО чи інший кодифікований нормативно-правовий акт, що вимагає подальших наукових досліджень та узагальнень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Науково-практичний коментар. Харків: Право, 2011. 1128 с.
2. Мельник В. Поняття та ознаки законодавства: проблеми, підходи, напрями вирішення. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 50–54.
3. Надобко С. В. Законодавство про банки і банківську діяльність як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Верховенство права – основоположний принцип правової держави: V наук. кругл. стіл молодих вчених, аспірантів та магістрів*, м. Харків, 20 грудня 2013 р.: зб. тез доп. – Харків: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2013. С. 102–103.
4. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України : наказ Міністерства юстиції України № 43/5 від 2 червня 2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04 (дата звернення: 01.04. 2020).
5. Про схвалення Концепції Державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадаптації учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, на період до 2022 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липн. 2017 р. №475-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2017-%D1%80 (дата звернення: 30.03. 2020).
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного

тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») : рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98 (дата звернення: 04.04. 2020).

7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf (дата звернення: 04.04. 2020).

References:

1. Constitution of Ukraine. Scientific and practical comment. [Konstitucija Ukrayni. Naukovo-praktichnij komentar]. Kharkiv, 2011. Print.

2. Mel'nik, V. "Concept and signs of the legislation: problems, approaches, directions of the decision [Ponjattja ta oznaki zakonodavstva: problemi, pidhodi, naprjami virishennja] ". Derzhava i pravo (44) (2009): 50–54. Print.

3. Nadobko, S. V. Legislation on banks and bank activity as object of administrative legal protection [Zakonodavstvo pro banki i bankivs'kudijal'nist' jak ob'ekt administrativno-pravovoy ohoroni]. Proc. of the rule of law − the fundamental principle of the constitutional state: The V sciences. krugl. table of young scientists, graduate students and masters [Verhovenstvo prava – osnovopolozhnij princip pravovoї derzhavi: V nauk. krugl. stil molodih vchenih, aspirantiv ta magistriv], HNU im. V. N. Karazina. Kharkiv: HNU im. V. N. Karazina, 2013. 102–103. Print.

4. About the approval of the qualifier of the industries of the legislation of Ukraine: order of the Ministry of Justice of Ukraine No 43/5 of June 2 2004. Web. 02. June. 2004. < https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04>.

5. About approval of the Concept of the state target program on physical, medical, psychological rehabilitation and social and professional adaptation of participants of anti-terrorist operation and persons who took part in implementation of actions for ensuring national security and defense, repulse and control of the armed aggression of the Russian Federation in the Donetsk and Luhansk regions, ensuring their implementation, until 2022: The order of the cabinet of Ukraine from 12 July. 2017. Web. 12. July. 2017. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2017-%D1%80>.

6. Decision of the Constitutional court of Ukraine on business on the constitutional appeal of the Kiev city council of labor unions of rather official interpretation of Part 3 of Article 21 of the Labour Code of Ukraine (case of interpretation of the term "legislation"). Web. 09 July. 1998. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text>.

7. Agreement on association between Ukraine, on the one hand, and European Union, European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand. Web. 16. Sept. 2014. < https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011>

УДК: 351:862.44
DOI: 10.5281/zenodo.3842089

Рубан А.В., старший викладач кафедри наглядово-профілактичної діяльності факультету цивільного захисту НУЦЗУ,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНОЇ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

DEFINITION OF THE PERSPECTIVE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY IN UKRAINE

У статті визначено перспективну результативність державного управління у сфері національної безпеки в Україні.Зокрема, виокремлено індикатори підтримки належного рівня національної безпеки: відсутність сталого розвитку держави; наявність тенденцій руйнівного характеру в різнохарактерних галузях економіки; зниження загального рівня життя населення. Виділено критерії забезпечення національної безпеки України: цілі забезпечення національної безпеки; реальні та потенційні загрози національній безпеці; нормативно-правова база забезпечення національної безпеки Встановлено критерії для встановлення гранично припустимих значень індикаторів національної безпеки України: рівень об'єкта, який підлягає захисту з точки зору підтримки національної безпеки; перелік ключових об'єктів забезпечення захисту національної безпеки в державі; ступінь вагомості забезпечення національної безпеки; показники макроекономічного рівня; напрями впливу викликів і загроз (зовнішнього і внутрішнього спрямування); термін впливу загроз (середньо- та довготривалий); характер ризиків національної безпеки (стратегічного характеру); природа ризиків національної безпеки (кількісні). Сформовано інструментарій підтримки національної безпеки України: ефективна зовнішньополітична діяльність; забезпечення безпеки на рівні державного кордону, а також військової безпеки; внутрішньополітична стабільність; економічна, соціальна, екологічна та гуманітарна безпека; забезпечення стійкого розвитку науково-технологічної сфери; підтримка безпечного стану інформаційної сфери.

Ключові слова: *державне управління у сфері національної безпеки, перспективна результативність, ризики національній безпеці, індикатори національної безпеки.*

The perspective effectiveness of public administration in the sphere of national security in Ukraine is defined in the article. In particular, the following indicators of maintenance of the necessary level of national security are allocated: lack of sustainable development of the state; existence of trends of destructive character in

various branches of economy; decrease in the general standard of population living. The following criteria of ensuring of national security of Ukraine are marked out: purposes of national security ensuring; real and potential threats of national security; the regulatory framework of national security ensuring. The following criteria for establishment of maximum permissible values of indicators of national security of Ukraine are established: objective level which is the subject pf protection in terms of national security support; the list key objects ensuring protection of national security in the state; degree of ponder ability of national security ensuring; indicators of macroeconomic level; directions of influence of calls and threats (external and internal ones); term of influence of threats (middle and long one); character of risks of national security (strategic one); nature of risks of national security (quantitative one). The following tools of support of national security of Ukraine are created: effective foreign policy activity; security at the level of frontier and military security; internal political stability; economic, social, environmental and humanitarian security; ensuring of sustainable development of the scientific and technological sphere; support of a safe condition of the information sphere.

Keywords*: public administration in the sphere of national security, perspective effectiveness, risks of national security, indicators of national security.*

Постановка проблеми. Оцінка рівня національної безпеки потребує визначення відповідних індикаторів, а також здійснення кількісної оцінки їх граничних значень. При цьому необхідно відмітити, що в процесі функціонування системи забезпечення національної безпеки ключова роль належить саме граничним значенням індикаторів забезпечення національної безпеки. Фактично значення вказаних індикаторів, які не відповідають гранично встановленим, перешкоджають стабільному розвитку держави, та викликають виникнення тенденцій, що спричиняють руйнівні процеси в національній безпеці держави. Виходячи з вищевикладеного, моніторинг загроз національній безпеці держави вимагає застосування індикаторів, які відображають майже всі аспекти її функціонування. При цьому ключовим завданням моніторингу загроз національній безпеці держави є виявлення «біфуркаційних точок» – значень, що можуть критично перевищувати встановлені межі індикаторів, що, в свою чергу, може спричинити наслідки руйнівного характеру для держави в цілому, її суспільству чи окремим громадянам. Вищезазначене викликає актуальність і необхідність проведення даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне регулювання національної безпеки на протязі останніх десятиріч активно привертало увагу дослідників і практиків, зокрема, таких, як: А. Б. Качинський [1], І. С. Руснак [3], Г. П. Ситник [4] та ін.

Однак все ще потребують доопрацювання критерії результативності забезпечення національної безпеки з боку держави.

Мета статті. Метою статті є визначення перспективної результативності державного управління у сфері національної безпеки в Україні.

Для досягнення поставленої мети у роботі ставляться та вирішуються наступні завдання:

- виокремити індикатори підтримки належного рівня національної безпеки;
- виділити критерії забезпечення національної безпеки України;
- встановити критерії для встановлення гранично припустимих значень індикаторів національної безпеки України;
- сформувати інструментарій підтримки національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу.

Уся сукупність індикаторів, що дозволяють проаналізувати рівень загроз національним інтересам, повинна бути продіагностована на предмет обрання тих, які дозволяють відобразити критичні «біфуркаційні точки». Саме зазначені показники можуть бути розглянуті в якості граничних значень індикаторів підтримки належного рівня національної безпеки, недотримання яких може спричинити:

- відсутність сталого розвитку держави;
- наявність тенденцій руйнівного характеру в різнохарактерних галузях економіки;
- зниження загального рівня життя населення.

При цьому ключовою перевагою моніторингу забезпечення національної безпеки через використання спеціальної системи індикаторів й їх гранично припустимих значень є те, що він уможливлює відстеження тенденцій процесів, що спостерігаються в усіх її сферах, а не на основі аналізу визначених подій. Адже кожна окремо взята подія є наслідком первісного процесу, що спричиняє наявний результат [1; 2].

Необхідно враховувати, що встановлення гранично припустимих значень гомеостатичної сфери у першу чергу передбачає врахування загроз, що є реальними чи потенційними, а також стратегічних цілей та інструментарію їх досягнення.

Зокрема, їх визначено в наступних нормативних документах держави:

- Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР;
- Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015;
- Закон України «Про основи національної безпеки України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII;
- Закон України та «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI [2; 5].

Вказана методика уможливлює отримання збалансованої системи показників та їх гранично припустимих значень, що, у свою чергу, є дуже вагомим для визначення результативності формування й впровадження державної політики стосовно забезпечення національної безпеки у процесі здійснення моніторингу.

Враховуючи вищезазначене, є можливість виокремити такі критерії забезпечення національної безпеки України:

- цілі забезпечення національної безпеки;

- реальні та потенційні загрози національній безпеці;

- нормативно-правова база забезпечення національної безпеки [3; 6].

Зокрема, під час формування та провадження державної політики забезпечення національної безпеки України, заснованої на індикаторах забезпечення національної безпеки й їх граничних значеннях, мають досліджуватися нагальні проблеми у сфері національної безпеки, і, відповідно, вироблятися супутні рекомендації й особливості їх застосування у межах, визначених державою.

При цьому необхідно здійснювати наступне:

- застосовувати знання про показники забезпечення національної безпеки й їх гранично припустимі значення для досягнення реальних цілей стратегічного характеру;

- виявляти причини та джерела загроз національній безпеці;

- пропонувати плановий комплекс заходів, орієнтований на вирішення проблем національної безпеки.

Вищезазначене свідчить про те, що будь-яка оцінка, заснована на знаннях про показники забезпечення національної безпеки й їх гранично припустимі значення, повинна бути орієнтована на отримання практичного результату, що дозволить досягти поставлених стратегічних цілей забезпечення національної безпеки, а саме засоби, що застосовуються й спрямовуються на захист ключових сфер й об’єктів національної безпеки:

- дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина;

- забезпечення цінностей суспільства духовного, морально-етичного, культурного, історичного, інтелектуального і матеріального характеру;

- захист природних ресурсів та екосистеми, а також інформаційного простору;

- захист державного конституційного устрою, а також територіальної цілісності, суверенітету й недоторканості [5; 6].

При цьому необхідно зауважити, що вибір засобів й інструментарію підтримки національної безпеки України повинен передбачати наявність:

- ефективної зовнішньополітичної діяльності;

- забезпечення безпеки на рівні державного кордону, а також військової безпеки;

- внутрішньополітичну стабільність;

- економічну соціальну, екологічну та гуманітарну безпеку;

- забезпечення стійкого розвитку науково-технологічної сфери;

- підтримку безпечного стану інформаційної сфери.

Наявні засоби й інструментарій, орієнтовані на забезпечення національної безпеки України, повинні співвідноситися з чітко окресленими національними цінностями, а рішення стратегічного характеру, орієнтовані на забезпечення національної безпеки, повинні ґрунтуватися на комплексному аналізі зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці української держави.

Подібний підхід є оптимальним за умов необхідності вирішення невідкладних проблем забезпечення національної безпеки, а також стосовно придатності вироблених рекомендацій, орієнтованих на досягнення цілей стратегічного характеру, спрямованих на захист ключових сфер й об'єктів національної безпеки держави.

Виходячи з наведеного вище, в якості критеріїв для встановлення гранично припустимих значень індикаторів національної безпеки України слід обрати наступні:

- рівень об'єкта, який підлягає захисту з точки зору підтримки національної безпеки;
- перелік ключових об'єктів забезпечення захисту національної безпеки в державі;
- ступінь вагомості забезпечення національної безпеки;
- показники макроекономічного рівня;
- напрями впливу викликів і загроз (зовнішнього і внутрішнього спрямування);
- термін впливу загроз (середньо- та довготривалий);
- характер ризиків національної безпеки (стратегічного характеру);
- природа ризиків національної безпеки (кількісні) [2; 5; 6].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У цілому, наступні висновки відображають результати проведеного дослідження.

1. Виокремлено індикатори підтримки належного рівня національної безпеки: відсутність сталого розвитку держави; наявність тенденцій руйнівного характеру в різнохарактерних галузях економіки; зниження загального рівня життя населення.

2. Виділено критерії забезпечення національної безпеки України: цілі забезпечення національної безпеки; реальні та потенційні загрози національній безпеці; нормативно-правова база забезпечення національної безпеки

3. Встановлено критерії для встановлення гранично припустимих значень індикаторів національної безпеки України: рівень об'єкта, який підлягає захисту з точки зору підтримки національної безпеки; перелік ключових об'єктів забезпечення захисту національної безпеки в державі; ступінь вагомості забезпечення національної безпеки; показники макроекономічного рівня; напрями впливу викликів і загроз (зовнішнього і внутрішнього спрямування); термін впливу загроз (середньо- та довготривалий); характер ризиків національної безпеки (стратегічного характеру); природа ризиків національної безпеки (кількісні).

4. Сформовано інструментарій підтримки національної безпеки України: ефективна зовнішньополітична діяльність; забезпечення безпеки на рівні державного кордону, а також військової безпеки; внутрішньополітична стабільність; економічна, соціальна, екологічна та гуманітарна безпека;

забезпечення стійкого розвитку науково-технологічної сфери; підтримка безпечного стану інформаційної сфери.

Список використаних джерел

1. Качинський А. Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія / А. Б. Качинський. – Київ : НІСД, 2013. – 101 с.
2. Рубан А. В. Формування дієвих механізмів вирішення проблем державного регулювання у сфері національної безпеки // Публічне управління і адміністрування в Україні. – 2019. – Вип. 11. – С. 141–143.
3. Руснак І. С. Національна безпека та підвищення обороноздатності України в контексті нових викликів і загроз / І. С. Руснак, В. В. Хижняк // Стратегічна панорама. – 2015. – № 1. – С. 12−20.
4. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). – Київ : НАДУ, 2011.− 730 с.
5. Ruban, O. (2018). The conceptual bases of state regulation of the national security. Authority and Society (History, Theory, Practice), 4(48), 166−167.
6. Ruban, A. (2019). Research of indicators of state regulation of national security condition of Ukraine. Authority and Society (History, Theory, Practice), 1(49), 135–143.

References

1. Kachynskyj, A. B. (2013). Indykatory nacionalnoyi bezpeky: vyznachennya ta zastosuvannya yix granychnyx znachen [Indicators of national security: definition and use of extreme values]. Ky`yiv : NISD, 101 p.
2. Ruban, A. V. (2019). Formuvannya diyevych mexanizmiv vyrishennya problem derzhavnogo regulyuvannya u sferi nacionalnoyi bezpeky [Formation of effective mechanisms of solution of problems of state regulation in the sphere of national security]. Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukrayini, 11, 141–143.
3. Rusnak, I. S. (2015). Nacionalna bezpeka ta pidvyshhennya oboronozdatnosti Ukrayiny v konteksti novyx vyklykiv i zagroz [National security and increase in defense capability of Ukraine in the context of new calls and threats], Strategichna panorama, 1, 12−20.
4. Sytnyk, G. P. (2011). Derzhavne upravlinnya u sferi nacionalnoyi bezpeky (konceptualni ta organizacijno-pravovi zasady) [Public administration in nationalsecuritysphere (conceptualandinstitutionalframework)], Kyyiv : NADU, 2011, 730 p.
5. Ruban, O. (2018). The conceptual bases of state regulation of the national security. Authority and Society (History, Theory, Practice), 4(48), 166−167.
6. Ruban, A. (2019). Research of indicators of state regulation of national security condition of Ukraine. Authority and Society (History, Theory, Practice), 1(49), 135–143.

УДК 338.24
DOI: 10.5281/zenodo.3842091

Швець Валерій Андрійович,
аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

Shvets Valerii
Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ

IMPLEMENTATION OF THE STATE ENVIRONMENTAL POLICY AS THE BASIS OF PROVIDING THE NATIONAL SECURITY OF THE COUNTRY

Визначено, що процес забезпечення екологічної безпеки становить суть реалізації екологічної політики. Екологічна політика є комплексом міжнародних, державних, регіональних і локальних (місцевих) адміністративно-господарських, технологічних, політичних, юридичних і громадських заходів, спрямованих на забезпечення соціального, фізичного, хімічного і біологічного комфорту, необхідного для збереження здоров'я людини.

Зазначено, що інституційними суб'єктами реалізації державної екологічної політики України є органи державної влади, в компетенції яких знаходяться проблеми охорони навколишнього середовища та розпорядження природними ресурсами. Завданнями розробки законодавчої бази про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

В Україні проводяться систематичні комплексні наукові дослідження навколишнього природного середовища та природних ресурсів з метою розробки наукових основ їх охорони та раціонального використання, забезпечення екологічної безпеки. Слід визнати, що пріоритети формування системи національної безпеки залежать не стільки від ступеня загроз тим чи іншим інтересам, скільки від їх політичної оцінки державою, яка з різних

причин не завжди може бути адекватною. Питання забезпечення національної безпеки стають його основною функцією, тобто, в першу чергу, держава бере на себе відповідальність за реалізацію інтересів громадян. У цьому сенсі воно повинно розглядатися як інститут безпеки.

Стратегічними цілями політики національної безпеки України у середньостроковій перспективі є створення прийнятних зовнішніх і внутрішніх умов для реалізації національних інтересів України, ефективної системи забезпечення національної безпеки і зміцнення її органів.Перспективи вдосконалення національної екологічної політики України пов'язані з посиленням ролі її регіонального компонента і передбачають розширення прав регіонів в сфері регулювання екологічних відносин.

Ключові слова: *державна екологічна політика, національна безпека, екологічне законодавство, екологічна безпека, екологічні відносини, навколишнє природне середовище*

It is determined that the process of ensuring environmental safety is the essence of the implementation of environmental policy. Environmental policy is a complex of international, state, regional and local (local) administrative, technological, political, legal and public events aimed at ensuring the social, physical, chemical and biological comfort necessary to maintain human health.

It is noted that the institutional subjects of the implementation of the state environmental policy of Ukraine are state authorities, which are responsible for environmental protection and the management of natural resources. The objectives of developing a legislative framework for environmental protection is to regulate relations in the field of protection, use and reproduction of natural resources, ensuring environmental safety, preventing and eliminating the negative impact of economic and other activities on the environment, preserving natural resources, the genetic fund of wildlife, landscapes and other natural complexes, unique territories and natural objects associated with historical and cultural heritage.

In Ukraine, systematic comprehensive scientific studies of the environment and natural resources are carried out with the aim of developing the scientific foundations for their protection and rational use, ensuring environmental safety. It should be recognized that the priorities for the formation of a national security system depend not so much on the degree of threats to certain interests as on their political assessment by the state, for various reasons it may not always be adequate. The issue of ensuring national security becomes its main function, that is, first of all, the state assumes responsibility for the realization of the interests of citizens. In this sense, it should be regarded as a security institution.

The strategic objectives of the national security policy of Ukraine in the medium term is to create acceptable external and internal conditions for the realization of the national interests of Ukraine, an effective system for ensuring national security and

strengthening its bodies. The prospects for improving the national environmental policy of Ukraine are associated with the strengthening of the role of its regional component and provide for the expansion of regional rights in the field of environmental relations regulation.

Keywords: *state environmental policy, national security, environmental legislation, environmental safety, environmental relations, the environment.*

Вступ. Проблема реалізації державної екологічної політики є однією з найбільш злободенних в сучасному світі. Від ефективності її здійснення безпосередньо залежить майбутнє конкретних країн і всього світу. Сучасний стан навколишнього середовища вимагає постійної уваги до проблеми забезпечення національної безпеки і пошуку шляхів її вирішення. Формування державної екологічної політики активізувало діяльність по розробці і прийняттю необхідних нормативно-правових актів, а також заходів, які забезпечують науково обґрунтоване, раціональне використання природних ресурсів їх відтворення і поліпшення навколишнього середовища; визначення екологічних прав і обов'язків громадян.

Стан правової основи реалізації екологічної політики не в повній мірі відповідає сучасним вимогам. Недостатня ефективність реалізації екологічної правової системи визначається недоліками правозастосування. Недоліки пояснюються поганим знанням законів, заплутаністю організаційно-правової системи забезпечення екологічної політики, відсутністю взаємодії державних органів між собою і з громадськими об'єднаннями в процесі реалізації правової екологічної політики держави. На формуванні та розвитку екологічної політики відображаються зміни в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Були вивчені та проаналізовані праці Мацієвич Т.О., Омарова А.Е. огли, Тарасенко Д. Л., Якушева Д.В. та багатьох інших вітчизняних та зарубіжних вчених, що проводять наукові дослідження з даної тематики. Аналіз попередніх досліджень та публікацій з даної проблематики свідчить про те, що авторами, як правило, досліджувалися тільки окремі аспекти.

Постановка задачі. Метою статті є дослідження напрямів реалізації державної екологічної політики як основи забезпечення національної безпеки країни.

Результат. Проблемам екології та охорони навколишнього середовища приділяється велика увага. Існує безліч досліджень в тій чи іншій мірі стосуються різних аспектів даної теми. Характеристика реалізації державної екологічної політики сучасної України неможлива без теоретичного осмислення даного явища. В силу цього, особливе значення має розкриття

змісту державної екологічної політики та з'ясування її взаємозв'язку із забезпеченням загальнонаціональної безпеки.

Екологічна безпека є станом захищеності довкілля від вичерпання природних ресурсів, знищення, забруднення та інших загроз, що створюються на основі цілеспрямованої (екологічні диверсії) і випадкової (техногенні катастрофи) діяльності людини.

Таке розуміння екологічної безпеки дозволить виявити її статус серед інших видів національної безпеки. Екологічна безпека тісно пов'язана із зовнішньою і внутрішньою безпекою, оскільки, як уже зазначалося, джерела загроз можуть перебувати як усередині країни, так і за її межами. Екологічна безпека є умовою економічної і соціальної безпеки, бо екологічні проблеми і кризи істотно впливають на стан господарства країни і суспільну стабільність. Нездатність органів влади швидко і ефективно вирішити екологічні проблеми серйозним чином впливає на ставлення населення до політичної системи, таким чином, екологічна безпека виявляється взаємозалежною з політичною. Нарешті, екологічна безпека безпосередньо впливає на генетичну і демографічну безпеку, визначаючи здоров'я людей, тривалість їх життя і чисельність.

Екологічна безпека займає найважливіше місце в системі забезпечення національної безпеки, впливаючи на інші її види [2, с. 407].

У свою чергу, процес забезпечення екологічної безпеки становить суть реалізації екологічної політики. Екологічна політика є комплексом міжнародних, державних, регіональних і локальних (місцевих) адміністративно-господарських, технологічних, політичних, юридичних і громадських заходів, спрямованих на забезпечення соціального, фізичного, хімічного і біологічного комфорту, необхідного для збереження здоров'я людини.

Національна безпека - це стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, особливе місце серед яких займають екологічні загрози: забруднення навколишнього середовища продуктами людської діяльності і виснаження природних ресурсів.

Екологічна безпека займає важливе місце в системі національної безпеки. На екологічну безпеку впливають як зовнішньополітичні чинники (діяльність інших країн, війни між державами), так і внутрішньополітичні: стан економіки, відсутність контролю держави за станом очисних споруд, розвиненість системи охорони природи, екологічна культура населення тощо. Разом з тим, екологічна безпека впливає на інші види безпеки, оскільки:

- екологічні проблеми та кризи істотно впливають на стан господарства країни і суспільну стабільність;

- нездатність органів влади швидко і ефективно вирішити екологічні проблеми зумовлює ставлення населення до політичної системи;

- стан екології визначає здоров'я людей, тривалість їх життя і чисельність.

В цілому, в Україні складається непроста екологічна ситуація, яка потенційно загрожує цілим рядом проблем. Змінити ситуацію може тільки цілеспрямована, систематична діяльність із забезпечення екологічної (і тим самим, національної) безпеки країни - екологічна політика. Її основою має стати усвідомлення того простого факту, що економічна діяльність, пов'язана з викидом відходів в природу і з активним споживанням природних ресурсів, не може тривати вічно і, в кінцевому рахунку, приречена на провал [4, с. 130].

Екологічне законодавство становить базу реалізації державної екологічної політики. Але роль правового регулювання не варто перебільшувати. Реалізацію державної екологічної політики можна здійснювати, лише видаючи нормативні документи, які не поступаються загальносвітовим стандартам. Закони та підзаконні акти лише окреслюють межі реалізації державної екологічної політики, тобто визначають «правила гри». Для забезпечення екологічної безпеки держави необхідний інституційний компонент, потрібні соціально-політичні інститути та організації, здатні втілювати норми екологічного права в життя.

Інституційними суб'єктами реалізації державної екологічної політики України є органи державної влади, в компетенції яких знаходяться проблеми охорони навколишнього середовища та розпорядження природними ресурсами [5, с. 128].

Завданням розробки законодавчої бази про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

З метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні, місцеві програми.

В Україні проводяться систематичні комплексні наукові дослідження навколишнього природного середовища та природних ресурсів з метою розробки наукових основ їх охорони та раціонального використання, забезпечення екологічної безпеки [1].

Слід визнати, що пріоритети формування системи національної безпеки залежать не стільки від ступеня загроз тим чи іншим інтересам, скільки від їх політичної оцінки державою, яка з різних причин не завжди може бути адекватною. Питання забезпечення національної безпеки стають його основною функцією, тобто, в першу чергу, держава бере на себе відповідальність за реалізацію інтересів громадян. У цьому сенсі воно повинно розглядатися як інститут безпеки. Однак закріплена державою ієрархічність суспільства, яка обумовлює ієрархічність інтересів, передбачає неоднозначну оцінку сукупності інтересів, якііснують в суспільстві, що можуть мати як загальнодержавне значення, так грати і приватну роль у функціонуванні суспільства і держави.

Фактично діяльність держави щодо забезпечення національної безпеки починається з оцінки значущості тих чи інших суспільних інтересів для держави в цілому. Так формується державна політика в сфері національної безпеки, заснована на концептуалізації (тобто на визнанні пріоритетної важливості) життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави. Характер і зміст реалізації цієї політики як діяльності державної влади щодо забезпечення національної безпеки залежить від того, яку роль відіграє кожен з перелічених вище елементів в системі пріоритетів забезпечення безпеки. У цьому сенсі державна екологічна політика як основа забезпечення національної безпеки настільки ж динамічна та історично мінлива, як і будь-яка інша сфера політики. Однак незмінною залишається сама соціальна природа забезпечення національної безпеки, яка полягає у вирішенні зазначеного вище завдання.

Визнання суспільної сутності феномену національної безпеки робить правову політику щодо її забезпечення головним інституційним засобом запобігання загроз і ризиків у всіх сферах життєдіяльності. У цьому сенсі ефективність забезпечення екологічної безпеки багато в чому визначається ефективністю реалізації правової екологічної політики. На нашу думку, українська нормативна правова система регулювання відносин, що складаються у сфері реалізації екологічних інтересів людини і громадянина багато в чому невизначена, що свідчить про слабкість української екологічної правової політики і про труднощі правової інституціоналізації екологічного права в українському законодавстві.

Екологічна політика держави здійснюється в законодавчій, виконавчій та судовій формах. Центральне місце займає виконавча діяльність. Для цього держава повинна мати цілісну, ієрархічну систему державних органів і установ, або, інакше кажучи, організаційно-правову структуру, яка являє собою організовану систему державних органів, наділених загальними та спеціальними компетенціями в галузі забезпечення сприятливого навколишнього середовища, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки.

Миттєва економічна доцільність не повинна і не може бути вищою за екологічну безпеки країни в цілому, життя і здоров'я її громадян. Порушення природоохоронного законодавства при прийнятті рішень щодо господарської та іншої діяльності, здатної надавати прямий або непрямий вплив на навколишнє природне середовище, неприпустимо. Необхідно заповнити наявні правові прогалини в сфері природоохоронного законодавства. Потрібно посилити відповідальність за діяльність, яка завдає шкоди навколишньому середовищу України.

Слід більш ґрунтовно і широко інформувати громадськість про екологічну ситуацію в Україні і про заходи, що проводяться владою для поліпшення положення. Це, наприклад, можна зробити в межах більш глибокого вивчення проблем екологічної політики у вищих навчальних закладах. Також, необхідно присвятити окремі дослідження функціональним та інституційним компонентам реалізації екологічної політики в конкретних українських регіонах. Це дозволить покращити екологічну політику країни в цілому, виявити причини благополуччя та неблагополуччя деяких регіонів.

Висновки. Оцінюючи ефективність реалізації сучасної державної екологічної політики з точки зору забезпечення загальнонаціональної безпеки України, слід зауважити, що ініційовані владою природоохоронні та ресурсозберігаючі заходи носять суперечливий характер. Характеризуючи заходи щодо забезпечення екологічної безпеки України, слід визнати їх потрібними, але явно недостатніми. Незважаючи на вжиті в останні роки конкретні кроки, екологічна ситуація в ряді регіонів країни все ще залишається складною. Все це надає екологічній політиці системного, охоронного і перспективного характеру. За своїм масштабом вона цілком відповідає глобальному рівню екологічних завдань і заходів.

Стратегічними цілями політики забезпечення національної безпеки України у середньостроковій перспективі є створення прийнятних зовнішніх і внутрішніх умов для реалізації національних інтересів України, ефективної системи забезпечення національної безпеки і зміцнення її органів.Перспективи вдосконалення національної екологічної політики України пов'язані з посиленням ролі її регіонального компонента і передбачають розширення прав регіонів в сфері регулювання екологічних відносин. У чинному екологічному законодавстві регіональний компонент екологічної політики надзвичайно низький в силу несуттєвою ролі, яку відіграють територіальні суб'єкти, відповідальні за даний напрямок діяльності. Розвиток екологічного законодавства має бути спрямований на правову інституціоналізацію діяльності місцевих органів влади в сфері охорони навколишнього середовища, контролю за природокористуванням, включаючи законодавчу діяльність в цій галузі.

Література

1. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” Документ 1264-XII, чинний, поточна редакція від 18.12.2019 [Електронний ресурс]. Режим доступу:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12 (дата звернення: 24.02.2020).

2. Мацієвич Т.О. Фінансове забезпечення екологічної політики в зарубіжних країнах: досвід для України. Молодий вчений. 2018. № 2 (1). С. 406-409.

3. Омаров А. Е. Шляхи вдосконалення політики екологічної безпеки в сучасних умовах. Теорія та практика державного управління. 2018. Вип. 2. С. 227-235.

4. Тарасенко Д. Л. Взаємозв’язок екологічної та соціальноїполітики. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Економіка і управління. 2018. Т. 29 (68), № 3. С. 129-134.

5. Якушев Д. В. Екологічна політика: стратегічне управління сталим розвитком території . Політикус. 2017. Вип. 5. С. 127-130.

References

1. VerkhovnaRadaofUkraine (2019), TheLawofUkraine "Abouttheprotectionoftheenvironment", availableat: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12 (Accessed 24 Feb 2020).

2. Matsievich, T. (2018) “Financial support of environmental policy in foreign countries: experience for Ukraine”, *Molodiyvcheniy*, vol. 2 (1), pp. 406-409.

3. Omarov, A.E Ogli (2018), “Ways to Improve Environmental Security Policy in Modern Conditions”, *Teoriya ta praktikaderzhavnogoupravlinnya,* vol. 2, pp. 227-235.

4. Tarasenko, D.L. (2018), “The Relationship between Environmental and Social Policy”,*VchenizapiskiTavriyskogonatsionalnogouniversitetuimeni V. I. Vernadskogo. Seriya :Ekonomikaiupravlinnya,* vol. 29 (68), No. 3, pp. 129-134.

5. Yakushev, D.V. (2017),“Environmental policy: strategic management of sustainable development of the territory”, *Politicus,* vol. 5, pp. 127-130.

УДК: 355.58
DOI: 10.5281/zenodo.3842093

Юрченко В.О.,канд. техн. наук, доцент, ІДУЦЗ

Yurchenko V.O., Candidate of technical sciences, Associate Professor, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection

ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДО РІВНЯ СУЧАСНИХ ВИМОГ

ADVANCED TRAINING OF CIVIL SERVANTS IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTIONTO THE MODERN REQUIREMENTS

На основі аналізу наявних на теперішній час професійних програм підвищення кваліфікації керівників і державних службовців установлено, що зміст складових зазначених програм не відповідає вимогам положень нормативних документів щодо підвищення кваліфікації державних службовців у сфері цивільного захисту.

Запропонована структура та зміст спеціальної професійної програми підвищення кваліфікації керівників, державних службовців і посадових осіб штатних підрозділів з питань цивільного захисту центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та порядок впровадження зазначеної програми.

Ключові слова: *підвищення кваліфікації, цивільний захист, державний службовець, спеціальна професійна програма.*

Based on the analysis currently available professional advanced training programmes for civil servants and managers it was found that the contests of components of these programmes didn't satisfy requirements provisions in the current legal frameworks.

This paper proposes the structure and the content of the special professional advanced training programmes for state and local government civil servants, managers and local authorities of Civil Affairs staffing Units.

Keywords: *advanced training, civil protection, civil servant, the special professional programme.*

Постановка проблеми. Наявна система підвищення кваліфікації державних службовців в Україні в цілому відповідає вимогам, які стоять перед державою. В той самий час, до кінця не вирішені питання: організації підвищення кваліфікації державних службовців окремих державних органів,

посадових осіб органів місцевого самоврядування; розробки змісту спеціальних професійних програм підвищення кваліфікації тощо.

Проблемам, які виникають на етапі реалізації вимог нормативних документів з зазначеного питання, шляхам їх вирішення присвячена дана публікація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У попередніх наукових дослідженнях розглядалися:

Вавренюком С.А. розглядались в загальному плані освітні програми, як один з об'єктів державного управління системою вищої освіти [1];

Вавренюк С.А. дослідив напрямки процесу реформування підготовки фахівців вищої кваліфікації для всіх галузей вітчизняної освітньої системи [2];

Юрченко В.О. конкретизував вимоги до підготовки державних службовців на сучасному етапі розбудови держави [8];

Юрченко В.О. дослідив проблеми та перспективи підготовки фахівців з питань цивільного захисту [9].

Водночас, доводиться констатувати, що у наведених наукових дослідженнях недостатньо висвітлювались такі проблемні питання як організація підвищення кваліфікації державних службовців за спеціальними та індивідуальними професійними програмами.

Постановка завдання. На підставі попередніх наукових досліджень, досвіду практичної підготовки фахівців з питань цивільного захисту дослідити наукові підходи щодо удосконалення підвищення кваліфікації керівників, державних службовців і посадових осіб підрозділів з питань цивільного захисту центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (далі – фахівці з питань цивільного захисту).

Виклад основного матеріалу. Проведений аналіз нормативно-правової бази з організації підвищення кваліфікації державних службовців показав, що питання спеціалізації, підходу до навчання на основі компетентнісного підходу не акцентувалось. Так зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 “Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування” [5](втратила чинність від 21.02.2019, підстава - 106-2019-п) питання про спеціалізацію державних службовців під час підвищення кваліфікації на порядок денний фактично не виносилось, тобто навчання здійснювалось виключно за загальними професійними програмами.

Відповідно у наказі Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС України) від 30 березня 2015 року N 65 "Про затвердження Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування

та депутатів місцевих рад"[4] (втратив чинність згідно з наказом Національного агентства України з питань державної служби від 10.10. 2019 № 185-19) розглядались вимоги до структури та змісту виключно загальних професійних програм.

Це вкрай негативно впливало на виконання вищезгаданими посадовими особами своїх функціональних обов'язків, а значить, і на рівень цивільного захисту населення та території в державі.

В той самий час, статтею 2, п. 5 Закону України від 7 .12 2017 року № 2246-VIII), «Про державну службу», редакція від 28.11.2019, підстава - 263-IX, визначено: «Професійна компетентність – здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку», а статтею 20, п. 1 зазначено «Вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог». Це означає, що навчання державних службовців повинно здійснюватись виключно на основі компетентнісного підходу, як передбачено зазначеним законом.

Слід зазначити, що на теперішній час рівень компетентності зазначених фахівців під час проведення практичних навчань та виконання посадових обов'язків у повсякденній діяльності свідчить про значні недоліки у їх професійній підготовці.

Водночас враховуючи те, що функціонування та розвиток сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців є пріоритетом державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування це передбачає зосередження зусиль усіх органів влади щодо створення належних умов для забезпечення їх професійного розвитку [3].

Як передбачено у [7], підвищення кваліфікації з наступного року буде здійснюватись за програмами, які за змістом навчання поділяються на загальні й спеціальні, вимоги до структури та змісту яких визначено у [6].

Спеціальні програми підвищення кваліфікації (далі – Програми) — програми підвищення кваліфікації, метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до їх індивідуальних потреб і спеціальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування. Зміст Програми охоплює питання функціонування та основних напрямів діяльності окремого державного органу, органу місцевого самоврядування [7].

Основою змісту таких Програм є кваліфікаційні вимоги для конкретного фахівця та компетентності, якими він повинен володіти.

На мою думку, перелік спеціально-професійних компетентностей, якими повинні володіти фахівці підрозділів з питань цивільного захисту, викладено у ст.18, 19 Закону України від 2.10.2012 року № 5403-VI «Кодекс цивільного захисту України». Вважаю, він повинен бути наступним:

здатність застосовувати вимоги нормативно-правових актів, що регламентують діяльність системи цивільного захисту (далі – ЦЗ), механізми функціонування ЄДСЦЗ, організацію взаємодії з місцевими органами законодавчої та виконавчої влади, підприємствами, організаціями, науковими установами тощо з питань забезпечення безпеки у надзвичайних ситуаціях (далі – НС) ;

здатність на основі аналізу та синтезу інформації приймати рішення, розробляти та забезпечувати реалізацію галузевих, регіональних та місцевих програм і планів заходів з питань ЦЗ, планів реагування органів управління та сил ЦЗ, планів ЦЗ на особливий період, здійснювати контроль за їх виконанням;

здатність забезпечувати готовність органів управління та сил ЦЗ територіальної підсистеми (ланки) до дій за призначенням;

здатність обґрунтовувати, розробляти та здійснювати експертизу нормативно-правових актів, аналітичних довідок, пропозицій, доповідей для забезпечення здійснення функцій постійного органу управління ЦЗ територіальної підсистеми (ланки) та робочого органу (секретаріату) та комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та НС;

здатність організовувати та проводити моніторинг НС, здійснювати наукове обґрунтовування прогнозування імовірності їх виникнення та визначення показників ризику;

здатність забезпечувати реалізацію вимог техногенної безпеки на потенційно небезпечних об'єктах та об'єктах підвищеної небезпеки;

здатність розробляти та вживати заходи щодо забезпечення сталого функціонування суб’єктів господарювання, що продовжують свою діяльність в особливий період;

здатність забезпечити створення і належного функціонування центрального, територіальних (місцевих) систем оповіщення ЦЗ;

здатність розробляти та здійснювати заходи щодо оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення НС, радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків НС;

здатність розробляти пропозиції щодо утворення аварійно-рятувальних служб, спеціалізованих служб та територіальних формувань ЦЗ, здійснення методичного керівництва, контролю за їх готовністю до дій за призначенням;

здатність організовувати та здійснювати проведення евакуації та підготовки районів для розміщення евакуйованого населення і його життєзабезпечення, а також зберігання матеріальних і культурних цінностей;

здатність забезпечувати державні інтереси у сфері ЦЗ під час забудови територій та здійснювати підготовку інформації, необхідної для розроблення розділу інженерно-технічних заходів ЦЗ у складі містобудівної та проектної документаціях;

здатність організувати навчання та здійснювати викладацьку діяльність з питань ЦЗ, техногенної та пожежної безпеки посадових осіб центральних, місцевих державних адміністрацій, суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, керівників та їх заступників, здійснення підготовки населення до дій у НС;

здатність організувати підготовку органів управління та сил ЦЗ ланок функціональної та територіальної підсистем до дій за призначенням;

здатність здійснювати координацію діяльності територіальних курсів, навчально-методичного центру ЦЗ та безпеки життєдіяльності, контроль за проведенням практичної підготовки на підприємствах, в установах та організаціях;

здатність розробляти пропозиції щодо віднесення міст до груп ЦЗ для подання їх ДСНС України та віднесення суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління місцевої державної адміністрації, а також тих, що знаходяться у приватній власності, до категорії ЦЗ та надання їх переліку на затвердження у встановленому порядку;

уміння визначати та аналізувати показники з метою прийняття управлінських рішень щодо організації та здійснення заходів з питань створення, збереження і використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків НС;

здатність організовувати виконання вимог законодавства щодо: визначення потреби, створення, використання, утримання, обліку, проведення технічної інвентаризації, реконструкції фонду захисних споруд ЦЗ та підготовки рішень про подальше використання захисних споруд ЦЗ державної та комунальної власності;

здатність підтримувати у готовності пункти управління ЦЗ, готувати пропозиції щодо фінансового забезпечення їх обладнання засобами управління, організовувати оперативно-чергову службу в цілодобовому режимі;

здатність організувати та виконувати завдання у режимах функціонування єдиної державної системи ЦЗ: підвищеної готовності, НС та надзвичайного стану.

Як бачимо, по своїй суті, зазначений перелік компетентностей – це алгоритм реалізації фахівцями підрозділів з питань ЦЗ вимог ст.18, 19 зазначеного закону.

Впровадження Програми у навчальний процес та організація навчання державних службовців окремого державного органу, органу місцевого самоврядування, до яких відносяться підрозділи з питань ЦЗ, на мою думку, може мати наступний порядок:

По-перше, слід зазначити, що підвищення кваліфікації зазначених фахівців, за наявністю відповідної ліцензії, повинні здійснювати галузеві заклади вищої освіти (далі – ЗВО), а не регіональні інститути підвищення кваліфікації керівних кадрів та обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

По-друге, спеціальні потреби у професійному навчанні визначає відповідальний структурний підрозділ спільно зі структурним підрозділом з питань ЦЗ.

Втретє, фінансування підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб здійснюється відповідно до [7].

Висновки. На мій погляд, шляхами розв'язання питання підвищення кваліфікації фахівців з питань ЦЗ можуть бути наступні:

а) отримання ЗВО ліцензії на право здійснювати підготовку фахівців за рівнем освіти магістр (бакалавр) за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» (спеціалізація «Управління у сфері цивільного захисту»);

б) відповідно до вимог [6, 7] за погодженням із замовником розроблення Програми для відповідної категорії слухачів;

в) організація навчання вищезгаданої категорії слухачів за Програмою, яка повністю буде відповідати сучасним вимогам.

Список використаних джерел:

1. Вавренюк С.А. Удосконалення системи державного управління у сфері вищої освіти. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління: зб.наук. пр.*- Х.: Вид-во НУЦЗУ, 2019. – Вип.1 (10). С.251–257. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/8999.

2. Вавренюк С.А. Проблемні питання підготовки висококваліфікованих кадрів вищої школи. *Інвестиції: практика та досвід: науково-практичний журнал. Серія: Державне управління.* К.: ТОВ «ДКС Центр». 2018. –Вип. 21. С. 85–89. URL: http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6776&i=14.

3. Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та

заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. Офіційний вісник України. 2018 р. № 3. С. 78 – 91. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80/sp:wide:max10.

4. Про затвердження Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 30.03.2015 № 65. *Офіційний вісник України.* 2015 р. № 32. С. 261–270. URL:https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/z0422-15/ed20170616.

5. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564. *Офіційний вісник України.* 2010 р. № 51. С. 43 – 53. URL:https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/564-2010-%D0%BF.

6. Про затвердження Вимог до змісту і структури програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 10.10.2019 № 185-19. *Офіційний вісник України.* 2019**.** № 92. С. 163 – 176. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1159-19/card6#Public.

7. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 р. № 106. *Офіційний вісник України* .2019. № 19. С. 43 – 52. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/106-2019-%D0%BF.

8. Юрченко В.О. Підготовку державних службовців – до вимог сьогодення. *Науковий збірник Інституту державного управління. Серія: Державне управління:* зб. наук. пр. – Київ: 2017. – Вип. 5. С. 97–109.

9. Юрченко В.О. Проблеми та перспективи підготовки фахівців з питань цивільного захисту. *Науковий вісник Льотної академії. Серія: Педагогічні науки:* зб. наук. пр. – Кропивницький: КЛА НАУ, 2017. – Вип.1. С. 396–401. URL: https://www.google.com.ua/search?ei=MUrmXd-nNcS1sAfFv4bYAQ&q.

References:

1. Vavrenyuk, S.A. “Improvement of the public administration system in higher education [Udoskonalennia systemy derzhavnoho upravlinnia u sferi vyschoi osvity]”. *Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine. Series:*

Public Administration. Collection of scientific works of NUTZU. Kharkiv, No. 1. (2019): 251–257. Print. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/8999.

2. Vavrenyuk, S.A. "Problematic issues of training highly qualified high school staff. [Problemni pytannia pidhotovky vysokokvalifikovanykh kadriv vyschoi shkoly] ". *Investments: practice and experience: journal of science and practice. Series: Public Administration.* K .: DCS Center No.21. (2018): 85–89. Print. URL: http: //www.investplan.com.ua/? Op = 1 & z = 6776 & i = 14.

3. The concept of reforming the system of vocational training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local self-government and deputies of local councils: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 01, 2017 No. 974-p. Kyiv, 2017. Web.13 URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80/sp: wide:max10.

4. On approval of the Requirements for the structure and content of professional training programs for civil servants, local government officials and members of local councils: the Order of the National Agency of Ukraine for Civil Service dated March 30, 2015 № 65. Kyiv, 2015. Web.12 URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/z0422-15/ed20170616.

5. On approval of the Regulations on the system of training, specialization and training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local self-government: resolutionof the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 7, 2010 No. 564. Kyiv, 2010.Web. 13 URL:https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/564-2010-%D0%BF.

6. On approval of the Requirements for the content and structure of the training programs for civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and members of local councils: the Order of the National Agency of Ukraine for Civil Service dated October 10, 2019 № 185-19. Kyiv, 2019. Web.12 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1159-19/card6#Public.

7. On approval of the Regulation on the system of training, specialization and qualification improvement of civil servants and officials of local self-government: resolutionof the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 6, 2019 No. 106. Kyiv, 2010.Web. 13 URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/106-2019-%D0%BF.

8. Yurchenko, V.O. " To train civil servants in accordance with the requirements of today.[Pidhotovku derzhavnykh sluzhbovtsiv – do vymoh s'ohodennia]". *Scientific collection of the Institute of Public Administration. Series: Public administration:*Collection of scientific works. Kyiv, No. 5. (2017): 97–109. Print.

9. Yurchenko, V.O. "Challenges and prospects for training civil protection professionals [Problemy ta perspektyvy pidhotovky fakhivtsiv z pytan' tsyvil'noho zakhystu] ". *Scientific Bulletin of the Flight Academy. Series: Pedagogical Sciences:* Collection of scientific works. Kropyvnytskyi: KLA NAU, No. 1. (2017): 396–401. Print. URL: https://www.google.com.ua/search?ei=MUrmXd-nNcS1sAfFv4bYAQ&q.

УДК 35.077.06
DOI: 10.5281/zenodo.3860099

Клейшмідт Юрій Валерійович
здобувач Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України
ORCID: 0000-0003-4706-6042

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ

В статті розглянуто європейську модель державного регулювання сфери електронних інформаційних ресурсів в ЄС. Визначено принципи та концептуальні рамки реалізації програм та проектів інформатизації. Наголошено на перспективах конвергентного розвитку в галузі телекомунікацій, телебачення і радіомовлення, інших форм масової електронної комунікації.

Ключові слова: *державне регулювання, електронні ресурси, інформаційні ресурси, конвергенція, цифровізація.*

The article considers the European model of state regulation of electronic information resources in the EU. The principles and conceptual framework for the implementation of informatization programs and projects are determined. Emphasis is placed on the prospects of convergent development in the field of telecommunications, television and radio broadcasting, and other forms of mass electronic communication. Further research should be focused on mechanisms for securing electronic information resources.

Keywords: *state regulation, electronic resources, information resources, convergation, digitalisation.*

Постановка проблеми. Стратегічною метою розвитку в багатьох країнах є побудова інформаційного суспільства. Це є загальною тенденцією як для розвинутих країн, так і для країн, що розвиваються. Однак глобальне інформаційне суспільство формується локально й у різних країнах цей процес йде з різною інтенсивністю й особливостями, але вже сформувалися кластери країн з ідентичними підходами до розв’язання задачі з впорядкування регламентуючої ролі держави в сфері електронних інформаційних ресурсів.

Важливим завданням дослідження є розгляд існуючих моделей державного регулювання сфери електронних інформаційних ресурсів на

прикладі провідних держав, іншими словами, міжнародного досвіду впорядкування інформаційних відносин в суспільстві, що допоможе виявленню сутнісних особливостей практичної реалізації інформаційної функції держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняному науковому дискурсі з урахуванням специфіки пропонованого дослідження на увагу заслуговують наукові публікації С. Джерджа, В. Дрешпака, О. Зозулі, В. Ільганаєвої, І. Литовченко, В. Мороза, Ю. Нестеряка, А. Семенченка, А. Журавльова, А. Серенка, В. Степанова та інших.

Водночас у зазначених дослідженнях недостатньо уваги приділялось проблемі узагальнення спільних та відмінних рис європейської моделі державного регулювання електронних інформаційних ресурсів. Передусім, це стосується налагодження міжвідомчої взаємодії, розбудови партнерства з бізнесом та реагування на потреби суспільства.

Постановка завдання. Метою цієї публікації є узагальнення європейської моделі державного регулювання сфери електронних інформаційних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. У практиці державного управління наявні досить різні підходи до розуміння суті держави в умовах розвитку інформаційного суспільства та основних напрямах її діяльності. Так, до прикладу, Ю. Нестеряк пропонує власне бачення загальної моделі інформаційної політики держави в умовах розвитку інформаційного суспільства, в якій основну увагу акцентовано на суспільній підпорядкованості засобів масової комунікації, що мають виконувати притаманні їм функції. Роль держави в цьому процесі, на думку автора, по-винна полягати не в прямому регулюванні їхньої діяльності, а в забезпеченні інформаційних прав та свобод особистості, громади і суспільства [1, с. 76–77]. Важливість цієї тези підтверджується й тим, що поява новітніх інформаційно-комунікаційних технологій сприяла перетворенню інформації як такої в механізм інституціонального процесу; його результатом, зокрема, повинні ста-ти нові правила, зразки та норми поведінки, що регулюють діяльність нового соціального інституту, структурних утворень, типів зв’язків і відносин, ціннісних орієнтацій, потреб та засобів для їх задоволення [2, с. 33].

Слід зазначити, що дослідник до основних об'єктів державного регулювання у сфері інформатизації інших країн відносять :

- інформаційні та інформаційно-комунікаційні системи органів публічної влади, а також закладів, підприємств, установ, організацій, що перебувають у власності держави чи територіальної громади;
- публічні електронні інформаційні ресурси;
- електронні адміністративні послуги тощо.

Тобто, електронні інформаційні ресурси є частиною впливу державного на сферу інформатизації і підпадають під закономірності та принципи притаманні цій сфері.

Серед основних принципів державного регулювання сфери інформатизації виділяють [3]:

- недоторканність приватного життя громадян і дотримання їх конституційних прав та свобод;
- вільний розвиток електронних адміністративних послуг;
- забезпечення інтересів національної безпеки у сфері інформатизації;
- якісне та ефективне інформаційне забезпечення фізичних і юридичних осіб, а також державних органів;
- створення умов вільного та рівноправного доступу, розповсюдження та використання інформаційних ресурсів;
- технологічна нейтральність;
- відкритість і прозорість державного регулювання;
- єдині правила, формати, стандарти та технічні регламенти для забезпечення організаційної, технічної та семантичної сумісності інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, оцінки відповідності вимогам цих документів;
- використання відкритих форматів і структур даних, протоколів і стандартів обміну;
- забезпечення оптимального балансу між нагальними потребами і фінансовими можливостями держави з одночасним сприянням позитивним тенденціям формування ринку у цій сфері, підтримки приватної ініціативи та зменшення інвестиційного ризику;
- забезпечення добросовісної конкуренції.

Крім вище перелічених принципів державного регулювання та ринкових механізмів саморегулювання та самоорганізації у сфері інформатизації, слід враховувати роль громадських організацій та різних об'єднань підприємців. Фактично відносини між різними учасниками процесу інформатизації базуються на застосуванні механізмів державно-приватного та державно-громадського партнерства.

Європейська модель вирізняється пошуками рівноваги між контролем держави та стихією ринку, динамічним поєднанням державних інтересів і прагнень приватного та корпоративного бізнесу. В рамках європейської моделі українські дослідники (Є.Макаренко, А.Колодюк) називають західноєвропейську, скандинавську, центральноєвропейську, східноєвропейську стратегії [4, с. 25].

Реальна робота з розвитку інформаційно-комунікаційної сфери Європи йде у рамках програм, в яких термін «інформаційне суспільство» використовується

дуже рідко в якості альтернативного позначення інформаційної інфраструктури: e-Europe (2000-2004 роки), i2010 (2005-2009 рок), Цифровий порядок денний для Європи (Digital Agenda for Europe) (2010-2020 роки), Стратегія цифрового єдиного ринку для Європи (A Digital Single Market Strategy for Europe, 2015).

ЄС створює нову програму Цифрова Європа (Digital Europe), яка розпочнеться в 2021 році. Вона буде фінансово підтримувати цифрову трансформацію європейських суспільств та економік. Запропонований документ має на меті просування масштабних застосувань ключових цифрових технологій та стимулювання їх використання.

Програма Цифрова Європа доповнить декілька інших програм, що сприяють цифровій трансформації, таких як Horizon Europe та Connecting Europe (цифрові аспекти цього інструменту).

Нова програма забезпечить фінансування проектів у п'яти сферах: суперкомп'ютерів, штучного інтелекту, кібербезпеки, передових цифрових навичок та широкого використання цифрових технологій у всій економіці та всіх соціальних групах [5]:

1. Суперкомп'ютери: Сума в 2,7 мільярда євро буде виділена на фінансування проектів на розвиток та зміцнення суперкомп'ютерів та обробки даних у Європі, що має вирішальне значення для розвитку багатьох областей - від охорони здоров'я та поновлюваних джерел енергії до безпеки автомобілів та кібербезпеки. Запропоноване фінансування забезпечить більш ефективне та широкомасштабне використання суперкомп'ютерів як у державному, так і в приватному секторах, включаючи сектор малого та середнього бізнесу. Програма Цифрова Європа прагне створити до 2022/2023 рр. суперкомп'ютер та інфраструктуру даних світового класу з обширною обчислювальною потужністю (один мільярд мільярдів (або 10^{18}) обчислень в секунду), а до 2026/2027 років системи з потужністю, що перевищує існуючу шкалу, тим самим ЄС матиме власні незалежні та конкурентоспроможні технологічні ресурси, допомагаючи досягти досконалості в галузі застосування та збільшуючи доступність та використання суперкомп'ютерів. Заплановані ініціативи будуть ґрунтуватися на європейській стратегії суперкомп'ютерів, яка допоможе ЄС досягти прогресу в багатьох сферах - від охорони здоров'я та поновлюваних джерел енергії до автомобільної та кібербезпеки.

2. Штучний інтелект: на розповсюдження штучного інтелекту планується виділити 2,5 мільярди євро на всю європейську економіку та суспільство. Цей бюджет базується на європейському підході до штучного інтелекту, представленому 25 квітня 2018 року. Він спрямований на стимулювання інвестицій для найкращого використання штучного інтелекту, а також врахування пов'язаних з ним соціально-економічних змін та забезпечення

відповідної етичної та правової бази. Програма «Цифрова Європа» дозволить забезпечити кращий доступ державних органів та підприємств, особливо найменших, до науково-дослідних установ та проведення експериментів у галузі штучного інтелекту в державах-членах. З іншого боку, збільшення інвестицій в наукові дослідження та інновації в рамках програми «Горизонт Європа» дозволить ЄС залишатися на передньому плані в частині науково-технічного прогресу в галузі штучного інтелекту. Комісія пропонує розробити спільні "європейські бібліотеки" алгоритмів, які були б доступні для всіх, щоб допомогти державному та приватному секторам визначити та придбати рішення, що найкраще відповідають їх потребам. Відкриті платформи та доступ до промислового простору даних у галузі штучного інтелекту будуть доступні по всьому ЄС через цифрові інноваційні центри.

3. Кібербезпека та довіра до технологій: на захист цифрової економіки, суспільства та демократії в ЄС буде інвестовано 2 мільярди євро за рахунок побудови кіберзахисту та сектору кібербезпеки ЄС, фінансування найновішого обладнання та інфраструктури кібербезпеки, а також підтримка розвитку необхідних навичок та знань. Пропозиція базується на ряді заходів з кібербезпеки, представлених у вересні 2017 року, та на першому загальнодержавному законодавстві про кібербезпеку, яке набуло чинності у травні 2018 року.

4. Цифрові навички: Завдяки інвестиціям у 700 мільйонів євро, нинішні та майбутні працівники зможуть легко здобути передові цифрові навички шляхом довгострокових та короткотермінових навчальних курсів та стажувань під час роботи, незалежно від країни-члена проживання. У рамках програми "Цифрова Європа" цифрові інноваційні центри реалізовуватимуть цільові програми, що допомагають малим та середнім підприємствам, а державні адміністрації допомагають оснастити своїх працівників необхідними передовими навичками, щоб вони мали доступ до нових можливостей, пропонованих суперкомп'ютерами, штучним інтелектом та кібербезпекою.

5. Забезпечення широкого використання цифрових технологій у всій економіці та суспільстві: сума в 1,3 мільярда євро забезпечить цифрову трансформацію державного управління та послуг та їх сумісність по всьому ЄС, а також полегшить усім підприємствам, зокрема МСП, доступ до технології та знання. Цифрові інноваційні центри надаватимуть "комплексні послуги" для малих та середніх підприємств та державного управління, надаючи доступ до технологічних знань та засобів для проведення експериментів, а також поради щодо найкращої оцінки бізнес-проектів у сфері цифрової трансформації. Мережа цифрових інноваційних центрів отримає підтримку для забезпечення максимально широкого географічного покриття в Європі.

Фінансування проектів, які підтримують масштабні розрахунки, принесе користь багатьом секторам, у тому числі охорона здоров'я, безпека автомобіля чи поновлювана енергія. За підтримки ЄС, органи державної влади та навіть найменші компанії отримають кращий доступ до засобів для тестування рішень у сфері штучного інтелекту. Це, у свою чергу, допоможе розширити його використання. Кошти також будуть виділені на кіберзахист та новітнє обладнання з кібербезпеки.

Зазначена програма підтримуватиме навчання з передових цифрових навичок, організованих для нинішніх та майбутніх працівників, а також для малих та середніх підприємств та державного управління. Забезпечення фінансування сприятиме цифровій трансформації публічної адміністрації та підвищить сумісність публічних послуг в масштабах ЄС. Мережа цифрових інноваційних центрів також виграє від програми, надаючи державному управлінню та компаніям, особливо малим та середнім підприємствам, доступ до технічних знань.

Слід зазначити, що існуючий Цифровий порядок денний для Європи, який має замінити програма Цифрова Європа, є складовою стратегії соціально-економічного розвитку ЄС «Європа 2020» і містить перелік із 100 конкретних дій, що мають сприяти формуванню цифрової економіки у 2020 році.

Порядок денний базується на семи стовпах [6]:

- створення єдиного цифрового ринку — зняття бар'єрів і створення єдиних правил для вільного поширення онлайн-послуг та розваг за межі національних кордонів, створення єдиного простору онлайн-платежів, розвитку бізнесу завантаження музики, захисту споживачів ЄС в кіберпросторі;
- розвиток інтероперабельності (експлуатаційної сумісності) і стандартів — покращання нормативних процедур та підвищення сумісності для досягнення безперешкодної взаємодії численних ІТ-пристроїв і застосунків, сховищ даних і послуг;
- розвиток довіри і безпеки користувачів онлайн-транзакцій — зменшення загроз від шкідливого програмне забезпечення, скоординована європейська відповідь на кібер-атаки, посилені правила щодо захисту персональних даних;
- розвиток дуже швидкого інтернету — для телебачення високої чіткості та відеоконференцій, досягнення швидкостей 30 Мбіт / с для всіх користувачів і 100 Мбіт / с, принаймні для 50% користувачів інтернету до 2020 року, стимулювання інвестицій і прийняття комплексного плану радіочастотного спектру;
- розвиток наукових досліджень та інновацій — залучення кращих дослідників, створення інфраструктури світового класу, адекватне

фінансування, переведення кращих ідей в форму товарів і послуг, розширення координації та ліквідація розрізнених зусиль Європи;

- підвищення електронних навичок — наразі більше 50% європейців використовують інтернет щодня — але 30% ніколи його не використовували;
- використання ІКТ для вирішення соціальних проблем — для скорочення споживання енергії, підтримки життя старіючих громадян, революціонізації медичних послуг, підвищення якості державних послуг, оцифрування культурної спадщини Європи для забезпечення онлайнового доступу для всіх.

Основне в політиці Європейського Союзу – пошук певного балансу між повним контролем з боку держави та вільним розвитком ринку, динамічне поєднання урядових та ринкових сил із врахуванням того, що роль кожної з них може змінюватися в часі. Цей підхід тим більше виправданий, тому що ключовим елементом програми європейської інтеграції є поняття "соціальна Європа", бо такими є самоідентифікація і самовизначення цього регіону. Саме в цій площині полягають основні відмінності між англосаксонською та європейською моделями регулювання.

Сьогодні інформаційна політика Європейського Союзу виходить із доктрини європейського інформаційного суспільства, проголошеної 1994 року у доповіді "Європа і глобальне інформаційне суспільство: рекомендації для Європейської Ради ЄС" (відома у науковій літературі як доповідь Мартіна Бангеманна) [4, с. 48]. Основна ідея – зміна традиційних підходів і оцінок міжнародного співробітництва і світової конкуренції: від геополітики, яка визначає міжнародне становище країни за географічними ознаками, природними ресурсами, кліматичними умовами, політико-економічними чинниками, до технологічної політики (інформатики), яка визначає місце кожної держави в світовій ієрархії залежно від впровадження нових наукових досягнень та високих технологій в усі сфери життєдіяльності суспільства. Позиція ЄС у регіоні обумовлює економічну і соціальну інтеграцію європейських країн, реорганізацію бізнесу, переосмислення взаємовідносин державного і приватного секторів, нові форми організації праці та інші інституційні перетворення. Напрямки і стратегії інформаційної політики ЄС втілені у програмах і проектах Організації стратегічних наукових досліджень таких, як: RTD (Розвиток Технологічних Досліджень), IMPACT (Інформаційні технології і ринкова політика), ESPRIT (Європейська стратегічна програма промислового розвитку і впровадження технологій), проектах "Он-лайн для урядів", "Глобальна інвентаризація", "Глобальний виклик Бангеманна", "Електронна комерція", "Дистанційна освіта, медицина, культура та інформаційні послуги". Реалізація програм і проектів ЄС, спрямованих на

становлення ІС в Європі, здійснюється за підтримки ЄС та європейських країн на найвищому рівні [4, с. 54].

Європейська модель включає такі положення:

- пошук балансу між контролем з боку держави та ринком;
- динамічне поєднання державних та ринкових сил при гнучкій зміні ролі кожної з них з часом;
- пріоритетний розвиток сфери послуг та забезпечення універсального обслуговування;
- законодавча регламентація особистої ініціативи громадян;
- орієнтація на функціональне та практичне інформування населення, а не на розваги, як в американській моделі;
- врахування різноманітності підходів у межах країн Європейського Союзу, окремі випадки яких представлені скандинавською (акцент на наданні послуг, соціальна складова, лібералізація телекомунікацій) та французькою моделями (сильна роль держави з орієнтацією на технічне забезпечення, створення мереж та підтримка вітчизняного виробництва, стимулювання домашніх користувачів).

Сучасні дослідники, аналізуючи глобальні суперечності і нерівності сучасної епохи, часто вдаються до протиріччя Північ – Південь. Географічно багата Північ, звичайно ж, метафора, але при цьому країни багатьох континентів, розташовані на півночі, дійсно представляють економічно найбільш могутні регіони. Це особливо справедливо для США і Європи, де економічному багатству чітко відповідає високий рівень прогресу інформаційно-комунікаційних технологій.

Наочним прикладом успішного втілення в життя моделі інформаційного суспільства служать країни Північної Європи. У Данії, Ісландії, Норвегії, Фінляндії і Швеції на сьогоднішній день створена найсучасніша інфраструктура інформаційних технологій, яку характеризує унікально високий у порівнянні з іншими регіонами світу рівень доступу населення до неї. За низкою основних показників, що характеризують становлення інформаційного суспільства, даний регіон значно випереджає інші країни світу (наприклад, за насиченістю мобільними телефонами, рівню підключення до Інтернету і його використання, за обсягом інтерактивного трафіку йому практично немає рівних у світі). Не можна заперечити лідерство країн Північної Європи й у сфері електронних фінансів чи онлайнової торгівлі. Фінляндія регулярно кидає виклик США як найбільш конкурентноздатна економіка світу. Швеція неодноразово називалася міжнародними економічними організаціями найрозвиненішою країною світу в галузі інформаційно-комунікаційних технологій на основі оцінки комплексу показників: доступу до інформації, насиченості комп’ютерами,

підключеннями до Інтернету, рівня впровадження цифрових технологій у соціальну інфраструктуру, насамперед, освіту й охорону здоров'я [7, с. 84-85].

Однак, незважаючи на спільність принципів розвитку, кожна з країн ЄС зберігає свої особливості у формуванні державної політики, створенні національної інформаційної інфраструктури й у формах використання інформаційних технологій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, існуючі моделі державного регулювання сфери електронних інформаційних ресурсів є частиною мета-регулювання сфери інформатизації. При цьому головна регулююча роль залишається або за державними інституціями, або за механізмами саморегулювання та самоорганізації, а вплив з боку міжнародних організацій, громадського сектора та інших суб'єктів можна розглядати як додатковий.

Європейська модель інформаційного суспільства знаходиться у пошуку певного балансу між повним контролем з боку держави і законами ринку, тобто, сполучення урядових і ринкових сил, виступає основною рисою інформаційної політики не тільки країн Північної Європи, але й інших країн Європейського Союзу. У той же час ЄС продовжує приділяти сьогодні велику увагу питанням приватизації і лібералізації ринку інформаційно-комунікаційних технологій.

Подальші розвідки варто зосередити на механізмах забезпечення прав доступу до електронних інформаційних ресурсів.

Список використаних джерел

1. Нестеряк Ю. В. Державна інформаційна політика України: теоретико-методологічні засади : монографія / Ю. В. Нестеряк. –К. : НАДУ, 2014. – 292 с.

2. Литовченко І. В. Основні тенденції інституціоналізації інформаційно-комунікаційного середовища сучасного суспільства / І.В. Литовченко // Вісник Національного авіаційного університету : зб. наук. праць. – К. : НАУ, 2014. –Вип. 1. –С. 30–34. –(Серія "Соціологія. Політологія").

3. Семенченко А. І. Методологічні підходи до формування організаційно-правових механізмів державного управління та регулювання розвитку інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства / А.І. Семенченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України : наук. фах. вид. –2014. –No 3. – С. 43-52

4. Макаренко Є.А. Європейська інформаційна політика. – К.: Науково-видавничий центр “Наша культура і наука”, 2000. – 367 с.

5. Програма «Цифрова Європа» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.digitaleurope.org/

6. Цифровий порядок денний для Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/digital-agenda/about-our-goals

7. Вартанова Е.Л. Северная модель: государство всеобщего благоденствия? // Национальные модели информационного общества / Отв. ред. и сост. Е.Л. Вартанова, науч. ред. Н.В. Ткачева. – М.: ИКАР, 2004. – С. 83-112.

References

1. Nesteriak Yu. V. Derzhavna informatsiina polityka Ukrainy: teoretyko-metodolohichni zasady : monohrafiia / Yu. V. Nesteriak. –K. : NADU, 2014. – 292 s.

2. Lytovchenko I. V. Osnovni tendentsii instytutsionalizatsii informatsiino-komunikatsiinoho seredovyshcha suchasnoho suspilstva / I.V. Lytovchenko // Visnyk Natsionalnoho aviatsiinoho universytetu : zb. nauk. prats. – K. : NAU, 2014. –Vyp. 1. –S. 30–34. –(Seriia “Sotsiolohiia. Politolohiia”).

3. Semenchenko A. I. Metodolohichni pidkhody do formuvannia orhanizatsiino-pravovykh mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia ta rehuliuvannia rozvytku informatsiinoi infrastruktury informatsiinoho suspilstva / A.I. Semenchenko // Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy : nauk. fakh. vyd. –2014. –No 3. – C. 43-52

4. Makarenko Ye.A. Yevropeiska informatsiina polityka. – K.: Naukovo-vydavnychyi tsentr “Nasha kultura i nauka”, 2000. – 367 s.

5. Prohrama «Tsyfrova Yevropa» [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : https://www.digitaleurope.org/

6. Tsyfrovyi poriadok dennyi dlia Yevropy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://ec.europa.eu/digital-agenda/about-our-goals

7. Vartanova E.L. Severnaia model: hosudarstvo vseobshcheho blahodenstvyia? // Natsyonalnыe modely ynformatsyonnoho obshchestva / Otv. red. y sost. E.L. Vartanova, nauch. red. N.V. Tkacheva. – M.: YKAR, 2004. – S. 83-112.

УДК. 351.071
DOI: 10.5281/zenodo.3860083

Лахижа Микола Іванович
доктор наук з державного управління, професор,
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, професор кафедри публічного управління та адміністрування, м. Київ,
orcid.org/0000-0001-8676-4578

Mykola Lakhyzha,
Doctor of Science in Public Administration, Professor, Institute for Personal Training of the State Employment Service of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration, Kiev, Ukraine
ORCID: 0000-0001-8676-4578

КРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

CRISIS MANAGEMENT: THEORETICAL APPROACHES AND MECHANISMS OF IMPLEMENTATION IN THE REPUBLIC OF POLAND

Анотація. **Метою статті** є виявлення особливостей кризового управління в Республіці Польща.

Наукова новизна. Вперше в Україні на основі огляду нормативно-правових актів, матеріалів сайтів органів публічної адміністрації та літератури здійснено аналіз кризового управління в Республіці Польща. Охарактеризовано специфіку вживаної в Польщі та Україні термінології. Відзначено, що в Україні зазвичай використовується поняття «антикризове управління», у Польщі як у нормативно-правових актах, так і у більшості наукових праць застосовується переважно термін «кризове управління» (zarządzanie kryzysowe), паралельно - поняття «антикризове управління» та «управління під час кризи», «управління змінами» тощо.

Висновки. Відзначено вплив на систему кризового управління в Польщі Європейського Союзу та інших організацій. Кризове управління в Республіці Польща охарактеризовано як складне і динамічне явище, успішність якого багато в чому залежить від правильної реалізації завдань органами публічної адміністрації всіх рівнів, не лише відповідно до строго визначених компетенцій та відповідальності, але й залежно від характеру викликів. Складність кризового управління підтверджує як аналіз його практики, так і теоретичні дослідження. Мова йде про систему, яка має діяти згідно норм законодавства,

адаптуючись при цьому до існуючих та нових загроз. Це робить необхідною постійну роботу по моніторингу ситуації, плануванню роботи та прогнозуванню потенційних змін. Еволюція системи кризового управління залежить від політичних, економічних, соціальних, технологічних та інших факторів.

Виділено два підходи польських вчених до розуміння кризового управління: до першого віднесено праці, автори яких пов'язують кризове управління, насамперед, з надзвичайними заходами; другий, широкий підхід, охоплює всю сферу національної безпеки. Показано також особливості поділу кризового управління за сферою діяльності: публічна адміністрація та підприємництво.

Практика Польщі підтверджує, що питання кризового управління - одне з найважливіших завдань публічної адміністрації. Правильно організоване суспільство має запобігати виникненню кризових ситуацій, бути готовим діяти в умовах криз та мінімізувати їх негативні наслідки. Водночас потрібні подальші дослідження, пов'язані з характеристикою криз, як каталізатора розвитку, що передбачає «управління кризами».

Ключові слова: Республіка Польща, посткомуністична трансформація, кризове управління, теорія, механізми, досвід

Abstract. The purpose of the article is to identify the features of crisis management in the Republic of Poland.

Scientific novelty. For the first time in Ukraine, based on a review of regulations, materials on the websites of public administration bodies and literature, an analysis of anti-crisis management in the Republic of Poland was carried out. The specifics of the terminology used in Poland and Ukraine are described. It is noted that in Ukraine the concept of "«антикризове управління»" is usually used, in Poland both in regulations and in most scientific works the term "crisis management" (zarządzanie kryzysowe) is used, in parallel - the concept of "crisis management" and «management during the crisis "," change management ", etc.

Conclusions. The impact on the crisis management system in Poland of the European Union and other organizations is noted. Crisis management in the Republic of Poland is characterized as a complex and dynamic phenomenon, the success of which largely depends on the proper implementation of tasks by public administration bodies at all levels, not only in accordance with strictly defined competencies and responsibilities, but also depending on the nature of challenges. The complexity of crisis management confirms both the analysis of its practice and theoretical research. It is a system that must operate in accordance with the law, while adapting to existing and new threats. This requires constant work to monitor the situation, work planning and forecast potential changes. The evolution of the crisis

management system depends on political, economic, social, technological and other factors.

There are two approaches of Polish scientists to the understanding of crisis management: the first includes works, the authors of which link crisis management, first of all, with emergency measures; the second, broad approach, covers the entire sphere of national security. The peculiarities of the division of crisis management by sphere of activity are also shown: public administration and entrepreneurship.

The practice of Poland confirms that the issue of crisis management is one of the most important tasks of public administration. A properly organized society must prevent crises, be prepared to act in crises and minimize their negative consequences. At the same time, further research is needed on the characterization of crises as a catalyst for "crisis management".

Keywords: Republic of Poland, post-communist transformation, crisis management, theory, mechanismes, experience

Постановка проблеми.Людство давно стикається з важкими, часто екстремальними подіями, спричиненими силами природи, навколишнього середовища та ворожим впливом. В період глобалізації екологічні проблеми значно зросли, посилюючись економічними кризами, соціальними протиріччями, військовими катаклізмами. Відтак, зростає значення заходів безпеки, що вимагає прогнозування, плануваннята належного правового, організаційного, фінансового, матеріального і кадрового забезпечення. Значну роль відіграє міжнародна співпраця, вироблення спільних підходів до вирішення кризових проблем. Зростає і значення іноземного досвіду.

Посткомуністична трансформація, що відбувається в умовах глобалізації та інформатизації, охоплює всі сфери життя, змінюючи їх та радикально впливаючи на публічне управління. Республіка Польща є позитивним прикладом успішних реформ, що, зокрема проявляється в формуванні ефективної економіки та значному зростанні ВВП. Водночас, проведення реформ вимагало постійного реагування на виклики, значна частина з яких не мали теоретичного пояснення, а їх механізми вирішення не були підкріплені практичним досвідом. Помітним є пожвавлення проблем кризового управління під час та після фінансової кризи 2008 року. На даний час у Польщі антикризове управління регулюється спеціальним законом та іншими нормативно-правовими актами й має необхідне організаційне забезпечення.

Варто наголосити на специфіці вживаної в Польщі та Україні термінології. Так, в Україні зазвичай використовується поняття «антикризове управління», у Польщі як у нормативно-правових актах, так і у більшості наукових праць застосовується термін «кризове управління» (zarządzanie

kryzysowe).У нашій статті для максимального збереження аудентичності термінологія використовується згідно прийнятих у Польщі традицій.

Мета дослідження полягає у виявленні та аналізі специфікипольського досвіду формування сучасного кризового управління для вироблення пропозицій щодо можливості його використання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про значну увагу, яка надається українськими вченими проблематиці антикризового управління. Предметом вивчення представників науки державного управління (О. Бобровська, О. Дєгтяр, С. Домбровська, Н. Драгомирецька, О. Євтухов, Я. Коваль, Г. Ортіна, Т. Пахомова, А. Рубан, Н. Сапа, Н. Ткачова, С. Тоцький, В. Шарий, Ю. Шаров, В. Юрчишин, О. Якубовський та інші)є передусім теоретичні аспекти, практика антикризового управління в Україні, а також досвід розвинених держав. Система кризового управління в Польщі досі українськими вченими не вивчалася.

Польськими авторами питання кризового управління глибоко вивчаються як з теоретичної, так і з практичної точки зору, підтвердженням чому є наявність багатьох публікацій,значна кількість з яких припадає на останнє десятиріччя. Варто виділити таких авторів монографічних досліджень, як: М. Бенек (M. Bieniek), Д. Чарнецький (D. Czarnecki), С.С. Дебський (S. S. Dębski), І. Драбік (I. Drabik), З. Дем'янко (Z.Dziemianko),Я. Фалецький (J. Falecki), А. Голебовська (A. Gołębiowska), П. Гжегож (P. Grzegorz), М. Лещинський (M. Leszczynski), М. Лісецький (M. Lisiecki), С. Мазур (S. Mazur), Д. Миколайчук (D. Mikolajczyk), Ф. Мрозко (F. Mroczko), М. Непельський (M. Nepelski), А. Поточек (A. Potoczek), М. Пророк (M. Prorok), К. Зщцлавська (K. Roclawska), Я. Рогозинська-Мітрут (J. Rogozinska-Mitrut), П. Сенлевич-Малюрек (P.Sienkiewicz-Malyjurek), П. Сенкевич (P. Sienkiewicz), Д. Скальський (D. Skalski), В. Скомра (W. Skomra), Г. Свебода (H. Swieboda), П. Вавжик (P. Wawrzyk), А. Зебровський (A. Zebrowski), П. Земанський (P. Ziemanski), Б. Зентарський (B. Zientarski) та інші.

Ці дослідження можна поділити за різними ознаками, наприклад, за сферою управління: публічна адміністрація та підприємництво. Такий поділ чітко відображено у двотомникуЯ. Валас-Требаж (J.Walas-Trębacz) таЯ. Жарко (J. Ziarko)[1;2].По суті мова йде про стратегічне та поточне кризове управління в межах держави і територіального самоврядування та кризовий менеджмент в рамках окремих підприємств і організацій.

Виклад основного матеріалу. У польських НПА та науковій літературі зустрічається різна термінологія відносно процесів управління напередодні, під час та після кризи: кризове управління, антикризове управління, управління під час кризи, управління змінами, відновлення, реструктуризація тощо. Поняття «кризове управління» та «антикризове управління» часто вживають паралельно

як ідентичні. Проте, слід погодитися з тими авторами (Р. Курата, М. Цесларчук та інші), які вбачають між цими термінами значну відмінність: антикризове управління передбачає дії превентивні, упереджувальні, спрямовані на планування реакції на проблеми, які потенційно можливі, недопущення кризи чи зниження її негативного впливу, а кризове управління передбачає дії в умовах існуючої кризи та після її завершення. Різницю між цими видами управління показано у таблиці 1.

Таблиця 1. Циклічний розвиток управління, пов'язаного з кризами

Кризове управління		Антикризове управління	
Оцінка. Модифікація	IV. УПРАВЛІННЯ ПОКРИЗОВЕ	I. ПІДГОТОВКА ДО КРИЗИ	Плани. Процеси
Покризове піднесення			Системи
Оздоровлення. Оновлення			Навчання
Кризове реагування	III. УПРАВЛІННЯ КРИЗОЮ	II. ЗАПОБІГАННЯ КРИЗІ	Попередження. Контроль
Активізація системи			Управління ризиком
Розпізнавання кризи			Аварійне реагування

Опрацьовано на основі: [3; 4].

Чотири фази кризового управління (запобігання, підготовка, реагування, відбудова) виділяє й В. Скомра [5]. Водночас, частина польских вчених (А. Куркевич, Р. Гроцький та інші) виділяють три фази: підготовка, запобігання, реагування.

Простежена нами ретроспектива осмислення кризового управління в Польщі, дозволяє виділити кілька підходів. Так, Р. Врублевський (1996 р.) вважає, що кризове управління, це процес, що має мету запобігання кризовим ситуаціям, а у випадку їх виникнення – забезпечення протидії розвитку несподіваних і небезпечних для суспільства явищ [6, s. 39]

К. Зеленський (2004 р.) пише про системні рішення у сфері цивільного захисту, виконані публічною владою на всіх рівнях у співпраці зі спеціалізованими організаціями для профілактики небезпечних ситуації, що становлять загрозу життю, здоров'ю громадян та довкілля[7,s.29].

У колективному виданні (2012 р.) йдеться про систему організаційних, логістичних та фінансових заходів, спрямованих на запобігання кризовій ситуації, забезпечення дієвості структур з прийняття рішень на всіх рівнях управління, утримання постійної готовності сил і засобів для належного реагування та ліквідації результатів надзвичайної ситуації [8, s. 77-107]

Д. Чарнецький та Д. Скальський у монографії 2019 року [9, s. 15], узагальнюючи підходи до визначення кризового управління, виділяють такі його суттєві характеристики: невід'ємна частина управління системою; управління організацією в стані ризику; дії для вирішення напружених ситуацій, зменшення напруженості,запобігання конфліктам та ескалації проблемних явищ; цільова реакція; дії щодо відновлення початкового стану; процес, що складається з чотирьох фаз: попередження, підготовка, реагування та реставрації, які взаємнопроникають і доповнюють одна одну.

Система управління в кризових ситуаціях в Польщі є складовою частиною системи управління безпекою держави, будучи при цьому системою динамічних укладів здійснення влади публічною адміністрацією на різних рівнях. Оптимізація здатності держави до кризового реагування вимагає створення належних механізмів діяльності у надзвичайних ситуаціях. Ці механізми, незалежно від ступеня централізації чи децентралізації публічної адміністрації, стосуються взаємодії її структур, здатності до забезпечення безпеки суспільства та громадян [10]

Суб'єктами гарантування та забезпечення порядку і безпеки у Польщі є Президент, органи урядової адміністрації, органи місцевого самоврядування, неурядові органи та інституції і приватні структури [11]

У польській науковій літературі зустрічається багато спроб систематизації суб'єктів кризового управління за різними ознаками, наприклад, виділяють органи прийняття рішень (Рада Міністрів, міністри, воєводи, старости, войти, бургомістри, президенти міст); дорадчі органи (Урядовий відділ кризового управління та подібні структури на регіональному і місцевих рівнях); відділи планування та координації [12,s. 22-23]

Слід зауважити також, що польськими вченими (С. Козей та інші)серед підсистем національної безпеки виділяється немілітарна підсистема охорони держави, яка ототожнюється з системою кризового управління [13]

Кризове управління оцінюється польськими вченими як складне і багатоаспектне явище, що підтверджується практикою. Так, автори дослідження методики оцінки ризиків у публічному кризовому управлінні аналізують такі концепції та методи управління як: аналіз зацікавлених сторін,стратегічний аналіз,тестування,прогнозування, експертні методи, методи творчого вирішення проблем,мережеві організації, процесний підхід, ресурсний підхід, системний підхід, організаційні структури,TQM і моделі досконалості

організації,управління проектами,управління талантами, управління знаннями, управління людськими ресурсами[14, s. 157-158].

Станом на травень 2020 року кризове управління в Польщі регулюється значною кількістю нормативно-правових актів. Так, Конституція Польщі від 2 квітня 1997 року розглядає дану проблематику з точки зору гарантування безпеки громадян та суспільства загалом (статті 5, 68, 74, 146, 228, 232, 233) [15].

Основним правовим актом, що регулює кризове управління в Польщіє Закон від 26 квітня 2007 р. «Про кризове управління» [16], який визначаєорган, компетентні з питань управління кризовими ситуаціями, їх завдання в цій галузіта принципи фінансування завдань кризового управління. Крім того, Законвводить основні поняття кризового управління – кризова ситуація, критична інфраструктура, охорона критичної інфраструктури, цивільне планування тощо.

Кризове управління пояснюється як діяльність органів публічної адміністрації,елемент управління національною безпекою, яка полягає у запобіганні кризовим ситуаціям, підготовці до контролю над ними, реагуванні на поглиблення кризових ситуацій та на надзвичайні ситуації і створення чи відновлення інфраструктури.

Законом окреслено органи публічної адміністрації, що мають здійснювати кризове управління на рівні держави, регіонів, місцевостей. Міністрів та керуючих центральними органами влади зобов'язано створювати в своїх структурах підрозділи кризового управління.

Закон вимагає створення на рівні держави, воєводств, повітів та гмін планів кризового реагування, які мають містити інформацію про загрози та оцінку ризику їх можливості, про сили й засоби та механізми їх застосування, аналіз функціонування публічної адміністрації в умовах кризи тощо. Визначено також завдання охорони критичної інфраструктури.

Важливе місце в протидії кризі Закон відводить Урядовій Групі Кризового Управління, яка створюється при Раді Міністрів як консультативно-дорадчий орган, компетентний з питаньініціювання та координації управлінської діяльності. До складу групи входять прем'єр-міністр (керівник), міністр оборони, міністр внутрішніх справ, міністр зовнішніх справ та міністр – координатор спецслужб, а також – керівники інших органів публічної адміністрації в залежності від необхідності.

Секретарем Групи є директор Урядового Центру Безпеки, який здійснює організаційне забезпечення кризового управління (планування, моніторинг, аналіз загроз, підготовка пропозицій та проектів рішень тощо).

На терені воєводства керівництво діяльністю, пов'язаною з моніторингом, плануванням, реагуванням та усуненням наслідків загроз здійснює воєвода.

Маршалек воєводства бере участь у реалізації завдань кризового управління і планування, що виникають з його компетенції. У воєводствах створюються воєводські центри кризового управління.

На рівні повіту кризове управління здійснюється старостою, а на рівні гміни – війт, бургомістр чи президент міста.

Для забезпечення кризового управління міністри, керівники центральних органів публічної адміністрації, воєводи, старости, війти, бургомістри, президенти міст можуть залучати експертів.

Прем'єр-міністр з власної ініціативи чи на пропозицію міністра, керівника центрального органу публічної адміністрації чи воєводи може увести надзвичайний стан від першого до четвертого рівня.

Отже, Законом «Про кризове управління» створено систему, яка охоплює всі територіальні та галузеві рівні (Таблиця 2).

Таблиця 2. Система кризового управління в Республіці Польща

Адміністративний рівень	Орган антикризового управління	Дорадчий орган	Підрозділ публічної адміністрації, відповідальний за антикризове управління	Центр кризового управління
Центральний	Рада Міністрів	Урядовий підрозділ кризового управління	Урядовий центр безпеки	Урядовий центр безпеки
Відомчий	Міністр/ Керівник центрального органу	Підрозділ кризового управління міністерства/центрального органу	Відділ міністерства чи центрального органу (бюро, департамент)	Центр кризового управління міністерства/ центрального органу
Воєводський	Воєвода	Воєводський підрозділ кризового управління	Відділ безпеки і управління кризового воєводського уряду	Воєводський центр кризового управління
Повітовий	Староста	Повітовий підрозділ кризового управління	Сектор староства повітового у справах кризового управління	Повітовий центр кризового управління

Гмінний	Війт/Бургомістр/Президент міста	Гмінний підрозділ кризового управління	Сектор уряду гміни у справах кризового управління	Може бути створено гмінний центр кризового управління

Створено за [17].

Варто відзначити, що спеціальним Законом від 17 липня 2009 року внесено значні зміни до закону про кризове управління. Оновлення стосувалося в першу чергу питань планування. У 2010 році плани охорони критичної інфраструктури вже були інтегральною частиною планів кризового управління[18].

Певні зміни до Закону про кризове управління вносилися і у наступні роки, наприклад, у 2019 році – зміни, пов'язані з протидією тероризму та гібридним війнам, у 2020 році – з протидією коронавірусу тощо[19].

Крім основного закону 2007 року, кризове управління в Польщі регулюється й багатьма іншими нормативно-правовими актами, наприклад, Законом від 2 квітня 1997 року про діяльність урядової адміністрації; Законом від 5 червня 1998 року про урядові адміністрації воєводств: Законом від 5 червня 1998 року про самоврядування воєводства; Законом від 5 червня 1998 року про самоврядування повіту; Законом від 8 березня 1990 року про гмінне самоврядування; Законом від 21 листопада 1967 року про загальний обов'язок оборони Республіки Польща; Законом від 24 серпня 1991 року про протипожежну охорону та іншими. Всього за підрахунками 2009 рокуЗ. Дем'янка – Конституція Республіки Польща, 36 законів, 52 розпорядження Ради Міністрів та міністрів та інші підзаконні нормативно-правові акти[20].

Аналіз документів з питань кризового управління та управління ризиками станом на 2014 рік здійснено колективом авторів у публікації під редакцією Д. Врублевського, що фінансувалася в рамках проекту «Зінтегрована система створення планів кризового управління з урахуванням сучасних інформаційних технологій» [21]

Варто також вказати й на підзаконні НПА з питань кризового управління, прийняті на рівні воєводств, повітів та гмін. Як приклад можна навести відповідні документи Підкарпатського воєводства [22], Намисловського повіту Опольського воєводства [23]та гміни Залежани Сталововольского повіту Підкарпаття[24].

Помітним є й зростання ролі у плануванні та здійсненні кризового управління приватних структур та організацій третього сектора, що ускладнює систему і вимагає використання нових механізмів та технологій, зокрема, впровадження ІТінструментів та процедур(апаратні, прикладні, мережеві та персональні)для більш ефективного отримання даних, необхідних для правильної оцінки подій, інвентаризації наявності та споживання ресурсів, а також планування та проведення заходіву кризових ситуаціях [25].

Аналізуючи роль неурядових організацій в процесі кризового управління А. Моравський відзначає їх різноманітність та наголошує, що саме це робить їх участь у антикризовому управлінні важливою [26].

Помітною в антикризовому управлінні є й роль засобів масової інформації (ЗМІ), які мають велике значення для інтеграції, кооперації , контролю, адаптації, активізації, навчання тощо [27].

Певне уявлення про погляд польських науковців та практиків на існуючі проблеми кризового управління дає тематика міжнародної конференції «Кризове управління в системі керування національною безпекою», що відбулася у Варшаві 17 жовтня 2018 року: системи зв'язку; системи попередження та оповіщення для цивільних людей про загрози при використанні сучасних технологій; сучасне обладнання, яке використовується аварійними службами та уніформованими мобільними комп'ютерними системами, двосторонніми радіоприймачами, моніторами); безпека - громадськість, транспорт, засоби, дані; організація та принципи роботи центрів антикризового управління; завдання та ефективне спілкування між адміністрацією, надзвичайними та уніформованими службами; співпраця із засобами масової інформації; безпека масових заходів та зборів; логістика в антикризовому управлінні; організація медико-психологічної допомоги; юридичні аспекти [28].

Необхідно також відзначити тісний зв’язок з інституціями та правом Європейського Союзу та інших організацій, членом яких є Польща [29].

Система кризового управління в Польщі відповідає вимогам, що діють у розвинених країнах і виділені Я. Фалецьким на основі аналізу досвіду США, ФРН та Великобританії: структури системи кризового управління функціонують на всіх рівнях публічної адміністрації, складаючись з елементів сталих та дорадчих; кризовим управлінням на кожному рівні керує шеф відповідної адміністрації, залучаючи необхідні підпорядковані йому структури та дорадчі органи; кризове управління спирається на завчасно опрацьовані плани; вирішення кризових проблем починається з нижчого рівня адміністрації із приєднанням у випадку необхідності адміністрації вищого рівня та необхідних ресурсів; виконання антикризових завдань здійснюється виконавчими адміністративними та спеціальними службами із залученням у випадку необхідності силових структур та армії, використання яких чітко регламентовано законодавством; система кризового управління функціонує згідно норм загальнодержавного, регіонального та місцевого права [30, s. 126-127] .

Висновки. Аналіз кризового управління в Республіці Польща дозволяє охарактеризувати його як складне і динамічне явище, успішність якого багато в чому залежить від правильної реалізації завдань відповідними органами публічної адміністрації, не лише відповідно до строго визначених компетенцій та рівня відповідальності,але й залежно від характеру викликів.

Складність кризового управління підтверджує як аналіз його практики, так і теоретичні дослідження. Мова йде про систему, яка має діяти згідно норм

законодавства, адаптуючись при цьому до існуючих та нових загроз. Це робить необхідною постійну роботу по моніторингу ситуації, плануванню роботи та прогнозуванню потенційних змін. Еволюція системи кризового управліннязалежить від політичних, економічних, соціальних, технологічних та інших факторів.

Згідно підходів до розуміння кризового управління польських вчених можна поділити на дві групи: до першої відносяться автори, що пов'язують кризове управління, насамперед, з надзвичайними заходами; до другої - прихильники широкого підходу– якуправління національною безпекою у кризових ситуаціях. Такі підходи не є оригінальними й використовуються також в Україні.

Практика Польщі підтверджує, що питання кризового управління - одне з найважливіших завдань публічної адміністрації. Правильно організоване суспільство має запобігати виникненню кризових ситуацій, бути готовим діяти в умовах криз та мінімізувати їх негативні наслідки.

Водночас потрібні подальші дослідження, пов'язані з характеристикою криз, як каталізатора розвитку, що передбачає «управління кризами».

Reference

1.Ziarko, J. Walas-Trębacz, J.Basics of crisis management. Part 1, Crisis management in public administration[Podstawy zarządzania kryzysowego. Cz.1, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej]. Oficyna Wydawnicza AFM. Krakow. 2010. 238 s.Print.

2.Walas-Trębacz, J. Ziarko, J. Basics of crisis management [Podstawy zarządzania kryzysowego]. Cz.2, Zarządzanie kryzysowe w przedsiebiorstwie. Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Krakow. 2011. 356 s.Print.

3.Research methods and organization development models [Metody badania I modele rozwoju organizacji]. Pod redakcja Adama Stabryly I Slawomira Wawaka. Krakow. 2012. 345 s.Print.

4. Cieślarczyk M. , Kuriata R.Crises and ways to deal with them [Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi], Łódź 2005, 167 s. Print.

5. SkomraW., Crisis management - a practical guide to the amendment to the Act [Zarządzaniekryzysowe – praktycznyprzewodnikponowelizacjiustawy], Wrocław. 2010, s. 35.Print.

6.R. WróblewskiR. Outline of crisis theory, issues of prevention and crisis management [Zarysteoriikryzysu, zagadnieniaprewencjiizarządzaniakryzysami], Warszawa 1996, s. 39Print.

7.K. Zieliński, Security of citizens during non-military crises and response in the event of disasters and natural disasters [Bezpieczeństwoobywatelipodczaskryzysówniemilitarnychorazreagowaniewraziekata strofiklęsk żywiołowych], Warszawa 2004, s. 29Print.

8. Crisis management. Theoretical, legal and organizational conditions [Zarządzanie Kryzysowe. Uwarunkowania teoretyczne, prawne i organizacyjne]. Tom I. pod red. B. Wiśniewskiego, B. Kaczmarczyk, Legnica 2012, s. 77-107.Print.

9. Czarnecki D., Skalski D.Crisis management in public administration. Selected aspects [Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Wybrane aspekty]. Gdańsk 2019. 150 s.Print.

10.Crisis Response System [System reagowania kryzysowego] / red. nauk. Jarosław Gryz, Waldemar Kitler. Toruń : Wydaw. Adam Marszałek, 2012. 287 s.Print.

11.Public administration in the state security system [Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa] / redakcja naukowa Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski ; [Senat Rzeczypospolitej Polskiej]. – Warszawa : Kancelaria Senatu, 2017. 204 s.Print.

12.Selected issues of crisis management [Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego] pod red. G. Sobolewskiego,D. Majchrzaka, Warszawa 2012Print.

13.KoziejS. Security: the essence, basic categories and historical evolution [Bezpieczeństwo: istota, podstawowekategorieihistorycznaewolucja], „Bezpieczeństwonarodowe" nr 18/2011, s. 32.Print.

14.Advanced risk assessment methodology in public crisis management [Zaawansowanametodykaocenyryzykawpublicznymzarządzaniukryzysowym]. RedakcjanaukowaAnnaKosieradzkaJanuszZawiła-Niedêwiecki. Kraków–Legionowo 2016. 395 s.Print.

15.The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 [KonstytucjaRzeczypospolitejPolskiejzdnia 2 kwietnia 1997 r.].Dz.U. 1997. Nr. 78 poz. 483. Tekstujednolicony: URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/ DocDetails.xsp?id=WDU199707804 83

16.U S T AWA z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070890590/U/D20070590Lj.pdf

17.Government Security Center [Rządowe Centrum Bezpieczeństwa]. URL: https://rcb.gov.pl/

18. Szmitkowski P. Crisis management plans in the light of new legal regulations [Plany zarządzania kryzysowego w świetle nowych regulacji prawnych]. URL: https://repozytorium.uph.edu.pl/bitstream/handle/11331/2616/Szmitkowski.P.Plany_zarzadzania_kryzysowego.pdf?sequence=1

19. Opinion of 28 June 2019 on the draft act amending the act on crisis management and some other acts [Opinia z 28 czerwca 2019 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw.] Rada Legislacijna. URL: https://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-28-czerwca-2019-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym

20.Dziemianko Z.Legal basis for crisis management [Podstawy prawne zarządzania kryzysowego]. Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa. 2009. nr 1, s. 95-112Print.

21.Review of selected normative documents in the field of crisis management and drawing management together with a lexicon [Przeglad wybranych dokumentow normatywnych z zakresy zarzadzania kryzysowego I zarzadzania rysykiem wraz z leksykonem]. Praca pod redakcją mł. bryg. dr inż. Dariusza Wróblewskiego. Józefów 2014. 204 s.Print.

22.Annex to order No. 47/15 of the Podkarpackie Voivode [Zalacznik do zarzadzania Nr 47/15 Wojewody Podkarpatskiego. Regulamin wojewodskiego zespolu zarzadzania kryzysowego]. URL: https://rzeszow.uw.gov.pl/wp-content/uploads/2017/07/Regulamin-WZZK.pdf

23. Ordinance No. 04/01/2015 Staroste of Namyslovsky on January 12, 2015 [Zarządzenie Nr 04/01/2015 Starosty Namyslowskiego dnia 12 stycznia 2015r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego]. URL: https://bip.namyslow.pl/33/powiatowy-zespol-zarzadzania-kryzysowego.html

24. Regulations of the municipal crisis management team [Regulamin gminnego zespolu zarzadzania krysysowego] Zalacznik do Zatrudnenia Nr. 57/2015 Wojta Gminy Zaleszany z dnja 1.04.2015. URL: http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/zaleszany/6454.pdf

25. Rysz S.IT integration in the area of crisis management. Modern management review [Integracja informatyczna w obszarze zarzadzania kryzysowego. Modern management review]. MMR, vol. XXII, 24 (2/2017), pp. 117-130Print.

26. Morawski A.The role of non-governmental organizations in the crisis management process [Rola organizacji pozarzadowych w procesie zarzadzania kryzysowego]. URL: http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/11/A.Morawski-rola-organizacji-pozarzadowych-w-procesie-zarzadzania-kryzysowego-Kopia.pdf

27. Kulasza K., Gromek P.Media in crisis management - opportunities and threats[Media w zarządzaniu kryzysowym – szanse i zagrożenia]. URL: https://bon.edu.pl/media/book/pdf/Media_w_zarzadzaniu_kryzysowym-KK-PG.pdf

28. Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. 17.10.2018 r. URL: http://pirbinstytut.pl/index.php/zarzadzanie-kryzysowe-w-polsce-17-10-2018

29. European Union Crisis Response System. Structure - nature - areas [System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura – charakter – obszary], red. Jarosław Gryz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009. 424 s.Print.

30. Falecki J. Analysis of crisis management systems of selected countries in the aspect of universal security [Analiza systemow zarzadzania kryzysowego wybranich panstw w aspekcie bezpieczenstwa powszechnego]. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie 2017 (2), s. 109-128 Print.

УДК 351.773:614.2
DOI: 10.5281/zenodo.3860075

Шведун В.О.,доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри менеджменту Навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України,м. Харків

Карлаш В.В., здобувач Навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

ОПТИМІЗАЦІЯ КАДРОВО–РЕСУРСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

THE OPTIMIZATION OF PERSONNEL AND RESOURCE MECHANISM OF STATE REGULATION OF HEALTH CARE OF UKRAINE

У статті здійснено оптимізаціюпкадрово–ресурсного механізму державного регулювання охорони здоров'я України. Зокрема, охарактеризовано специфіку ресурсного забезпечення процесів надання медичних послуг в Україні. Ідентифіковано ключовий напрям державної політики у сфері вітчизняної охорони здоров'я. Виокремлено основні групи показників, що характеризують дані потоки пацієнтів в межах механізму планування та оптимального використання ресурсів в рамках надання медичних послуг пацієнтам в медичних установах: група показників інтенсивності потоків пацієнтів; група показників, що характеризують персонал і ліжковий фонд медичних установ; група показників, що характеризують очікування медичного обслуговування пацієнтами і черги в медичних установах; група показників відмови в прийомі пацієнтів.

Ключові слова: *державне регулювання охорони здоров'я, кадрово-ресурсний механізм, державна політика, оптимальне використання ресурсів.*

The optimization of personnel and resource mechanism of state regulation of health care of Ukraine is carried out in the article. In particular, the specifics of resource ensuring processes of providing of medical services in Ukraine is characterized. The key directions of state policy in the sphere of domestic health care is identified. The following main groups of indicators characterizing the flows of patients within the mechanism of planning and optimum use of resources within providing medical services to patients in medical institutions are allocated: group of indicators of intensity of flows of patients; group of indicators characterizing personnel and bed fund of medical institutions; group of indicators characterizing

expectations of medical care by patients and turns in medical institutions; group of indicators of refusals in reception of patients.

Keywords: *state regulation of health care, personnel and resource mechanism, state policy, optimum use of resources.*

Постановка проблеми.Дефіцит кадрових ресурсів в галузі охорони здоров'я є загальновизнаною загрозою для досягнення пов'язаних зі здоров'ям цілей розвитку галузі. Тому спроби оптимізувати потенціал працівників охорони здоров'я має вирішальне значення. Більш раціональний розподіл завдань та обов'язків між кадрами медичних працівників розглядається в якості перспективної стратегії поліпшення доступу та підвищення ефективності витрат в рамках системи охорони здоров'я. Наприклад, доступ до медичної допомоги може бути розширено шляхом навчання та підключення медичних працівників середньої ланки і непрофесійних працівників охорони здоров'я до виконання певних процедур, які в іншому випадку виконують тільки працівники, що мають більш тривалу (а іноді й більш спеціалізовану) підготовку. Такі стратегії перерозподілу обов'язків можуть бути особливо привабливими для нашої країни, оскільки на сьогодні не вистачає коштів для поліпшення доступу до медичної допомоги в короткостроковій перспективі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного регулювання у сфері охорони здоров’я підлягають дослідженню з боку багатьох вчених України та зарубіжних країн, зокрема, таких, як: В. Ф. Москаленко [2], І. В. Рожкова, І. М. Солоненко [3].

Однак питання розробки дієвого кадрово-ресурсного механізму державного регулювання у сфері охорони здоров’я населення України потребують подальшого розроблення.

Мета статті. Метою роботи є оптимізація кадрово–ресурсного механізму державного регулювання охорони здоров’я України.

Для досягнення поставленої мети у роботі ставляться та вирішуються наступні завдання:

- охарактеризувати специфіку ресурсного забезпечення процесів надання медичних послуг в Україні;
- ідентифікувати ключовий напрям державної політики у сфері вітчизняної охорони здоров'я;
- виокремити основні групи показників, що характеризують дані потоки пацієнтів в межах механізму планування та оптимального використання ресурсів в рамках надання медичних послуг пацієнтам в медичних установах.

Виклад основного матеріалу.

Стратегії оптимізації завдань та функцій для здійснення ефективних заходів реалізуються зі змінним успіхом. Це відбувається частково тому, що

результати застосування цих стратегій залежать від різних місцевих умов й стану охорони здоров'я та формуються під впливом часто дуже різних соціальних, політичних і культурних систем. Однак питання про те, хто з працівників охорони здоров'я може забезпечити ефективне здійснення заходів, також пов'язане з обговоренням більш широкого, глобального питання про те, чи можуть медичні працівники з більш низьким рівнем підготовки безпечно виконувати основні заходи. Загальновизнаною є думка, що необхідно визначити, які ключові заходи можуть безпечно і ефективно здійснювати різні працівники[1; 3].

Для вирішення завдань зниження захворюваності населення України в сфері вітчизняної охорони здоров'я активно впроваджуються інноваційні технології, спрямовані на підвищення якості та ефективності профілактики, діагностики та лікування пацієнтів з різними захворюваннями. Зі збільшенням числа інноваційної та високотехнологічної допомоги виникає необхідність вдосконалення механізмів управління в даній сфері, зокрема використовуваних рамках реалізації державної політики в охороні здоров'я.

Основним напрямком державної політики у сфері вітчизняної охорони здоров'я є створення таких умов для системи охорони здоров'я, які дозволять здійснювати санітарну освіту населення, профілактику захворювань, забезпечувати надання медичної допомоги громадянам, проводити наукові дослідження в даній області і підготовку медичних й фармацевтичних працівників, підтримувати та розвивати матеріально–технічну базу процесів надання медичних послуг.

На особливу увагу в рамках регулювання сферою вітчизняної охорони здоров'я населення вимагає розробка та вдосконалення механізмів ресурсного забезпечення процесів надання медичних послуг, оскільки в значній мірі від ресурсного забезпечення залежить ефективність надання медичної допомоги населенню. Ресурсне забезпечення процесів надання медичних послуг залежить від інтенсивності потоку пацієнтів в медичних установах, і цей показник постійно змінюється, а також залежить від різних умов, в тому числі від рівня захворюваності, медичної активності населення, економічної обстановки в регіонах. Все це актуалізує створення механізму планування й оптимального використання ресурсів процесу надання медичних послуг, що враховує показники потоків пацієнтів в закладах охорони здоров'я населення [1; 2].

Механізм планування та оптимального використання ресурсів в рамках надання медичних послуг пацієнтам в медичних установах усіх типів сфери охорони здоров'я України розроблений на базі дискретно–подієвого моделювання.В основі обслуговування населення в медичних установах лежить рух по заданій траєкторії потоків пацієнтів в рамках надання їм медичної

допомоги. Основними групами показників, що характеризують дані потоки пацієнтів в рамках надання їм медичних послуг є:

- група показників інтенсивності потоків пацієнтів;
- група показників, що характеризують персонал і ліжковий фонд медичних установ;
- група показників, що характеризують очікування медичного обслуговування пацієнтами і черга в медичних установах;
- група показників відмови в прийомі пацієнтів.

Розрахунок даних показників дозволяє вирішувати задачу оптимального планування та використання ресурсів процесу надання медичних послуг в медичних установах.

При побудові механізму планування та оптимального використання ресурсів в рамках надання медичних послуг пацієнтам в медичних установах усіх типів сфери охорони здоров'я України ми припускаємо, що процеси надання медичних послуг реалізуються ефективно при достатній забезпеченості ресурсами з урахуванням норм завантаження медичного персоналу та параметрів часу обслуговування пацієнтів.

Розроблений механізм планування і оптимального використання ресурсів в рамках надання медичних послуг пацієнтам в медичних установах усіх типів сфери охорони здоров'я України наведено далі (див. рис. 1) [2; 3]. Даний механізм враховує всі потоки пацієнтів в медичних установах усіх типів.

Із застосуванням розробленого механізму здійснюється розрахунок необхідних кадрових і матеріальних ресурсів в сфері вітчизняної охорони здоров'я для надання медичних послуг пацієнтам.

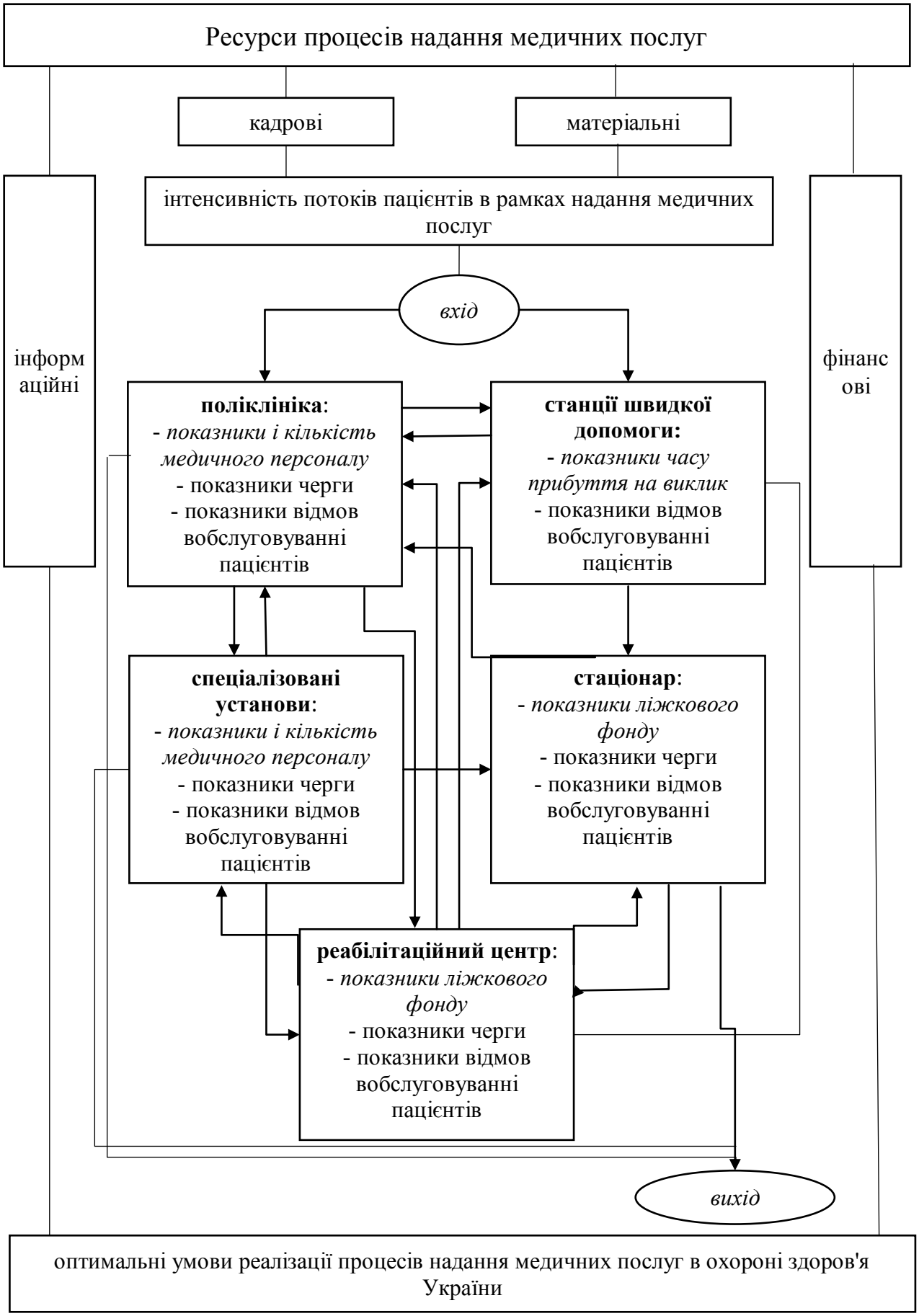

Рисунок1. Механізм використання ресурсів в рамках надання медичних послуг пацієнтам в медичних установах усіх типів сфери охорони здоров'я України

Розрахунок даних показників також регламентується і нормативними актами, що визначають кількість необхідного медичного персоналу, час обслуговування пацієнта лікарем з урахуванням його спеціалізації та ін.

Обсяг необхідних фінансових ресурсів в сфері охорони здоров'я частково залежить від інтенсивності потоків пацієнтів, визначається особливостями реалізації процесів первинної, вторинної та третинної профілактики, вартістю ресурсного забезпечення та реалізацією державних програм розвитку сфери охорони здоров'я. Інформаційні ресурси – це особливий клас ресурсів в сфері охорони здоров'я, який не залежить від інтенсивності потоку пацієнтів в медичних установах і визначається рівнем інноваційного технологічного розвитку.

На рис. 1 для кожного типу медичного закладу наведені параметри, які повинні бути оптимізовані при вирішенні задач розрахунку необхідних ресурсів для надання медичних послуг в них. Курсивом виділено ключовий критерій планування ресурсів для кожного типу медичних установ.

Для амбулаторно–поліклінічних установ ключовим критерієм планування та використання ресурсів є кількість медичного персоналу, що визначається на підставі інтенсивності потоку пацієнтів в медичному закладі або нормативними документами муніципального або регіонального рівня, що регламентують надання медичної допомоги пацієнтам в Україні. На підставі чисельності медичного персоналу визначаються показники матеріальних та фінансових ресурсів.

Для стаціонарів та реабілітаційних центрів основним показником ресурсного забезпечення є ліжковий фонд, його використання. Ліжковий фонд визначає необхідну кількість медичного персоналу і обсяг матеріальних, фінансових ресурсів. З урахуванням кількості ліжок формується й ресурсна база стаціонарів.

Ресурси для станцій швидкої медичної допомоги визначаються чисельністю населення, що обслуговується, від якого залежать показники прибуття бригади швидкої допомоги на виклик.

Штатний розклад медичних установ може коригуватися з урахуванням інтенсивності потоків пацієнтів. Інтенсивність вихідного потоку пацієнтів (на рис. 1 позначений як «Вхід») задається показниками захворюваності населення з досліджуваних груп хвороби, його медичної активністю, може бути задана табличним способом з урахуванням типу розподілу. Потік пацієнтів з урахуванням тяжкості і характеру перебігу захворювання у пацієнта ділиться на потоки, спрямовані в різні медичні установи, які надають медичні послуги.

На рис. 1 показані всі можливі варіанти руху пацієнтів в рамках надання їм медичної допомоги. Розроблений механізм не враховує самозвернення

населення в спеціалізовані амбулаторно–поліклінічні заклади, в стаціонари та реабілітаційні центри з огляду на їх малозначність та малу інтенсивність.

Одним з вихідних потоків з усіх медичних установ є потік пацієнтів, обслуговування яких припиняється через видужання, зниження медичної активності тощо. Дані пацієнти не беруть участь у формуванні потоків в рамках надання медичних послуг. Ймовірність влучення пацієнта в потоки визначається коефіцієнтами ймовірності розраховуються або на підставі статистичних даних, або експертним шляхом [1–3].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У цілому, проведене дослідження уможливило отримання таких результатів.

1. Охарактеризовано специфіку ресурсного забезпечення процесів надання медичних послуг в Україні. Показано, що ресурсне забезпечення процесів надання медичних послуг залежить від інтенсивності потоку пацієнтів в медичних установах, і цей показник постійно змінюється, а також залежить від різних умов, в тому числі від рівня захворюваності, медичної активності населення, економічної обстановки в регіонах. Все це актуалізує створення механізму планування й оптимального використання ресурсів процесу надання медичних послуг, що враховує показники потоків пацієнтів в закладах охорони здоров'я населення.

2. Ідентифіковано ключовий напрям державної політики у сфері вітчизняної охорони здоров'я. Зазначено, що основним напрямом державної політики у сфері вітчизняної охорони здоров'я є створення таких умов для системи охорони здоров'я, які дозволять здійснювати санітарну освіту населення, профілактику захворювань, забезпечувати надання медичної допомоги громадянам, проводити наукові дослідження в даній області і підготовку медичних й фармацевтичних працівників, підтримувати та розвивати матеріально–технічну базу процесів надання медичних послуг.

3. Виокремленоосновні групи показників, що характеризують дані потоки пацієнтів в межах механізму планування та оптимального використання ресурсів в рамках надання медичних послуг пацієнтам в медичних установах: група показників інтенсивності потоків пацієнтів; група показників, що характеризують персонал і ліжковий фонд медичних установ; група показників, що характеризують очікування медичного обслуговування пацієнтами і черга в медичних установах; група показників відмови в прийомі пацієнтів.

У цілому, отримані у роботі результати уможливлюють вдосконалення процесів державного регулювання у сфері охорони здоров’я населення України.

Список використаних джерел

1. Карлаш В. В. Державне регулювання реформуванням системи охорони здоров'я України / В. В. Карлаш // Інвестиції: практика та досвід. − 2019. − № 15. − С. 121–124.

2. Москаленко В. Ф. Принципи організації оптимальної моделі системи охорони здоров’я : український контекст : монографія / В. Ф. Москаленко. – К. : «Книга плюс», 2008. – 320 с.

3. РожковаІ. В. Децентралізація управління у сфері охорони здоров’я на місцевому рівні : монографія / І. В. Рожкова, І. М. Солоненко. – К. : Фенікс, 2008. – 160 с.

4. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., &Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, *16*(2), 321.

References

1.Karlash, V. V. (2019). Derzhavneregulyuvannyareformuvannyamsystemy ochoronyzdorovyaUkrayiny [Stateregulationofreformingof a healthcaresystemofUkraine], *Investyciyi: praktykatadosvid*, 15, 121–124.

2. Moskalenko,V. F. (2008). PrintsipiorganIzatsiyioptimalnoyimodelIsistemiohoronizdorovya :ukrayinskiykontekst [Theprinciplesoftheorganizationofoptimummodelof a systemofhealthcare : Ukrainiancontext]. Kyiv :Knigaplyus, 320 p.

3. Rozhkova, I. V. and Solonenko,I. M. (2008). Decentralizaciyaupravlinnya u sferioxoronyzdorovyanamiscevomurivni [Decentralizationofhealthadministrationatthelocallevel]. Kyiv : Feniks, 160 p.

4. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., &Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, *16*(2), 321.

УДК 351.861
DOI: 10.5281/zenodo.3871866

Тютюник В.В., д.т.н., с.н.с., НУЦЗУ, м. Харків
Калугін В.Д., д.х.н., проф., НУЦЗУ, м. Харків
Писклакова О.О., к.т.н., доц., ХНЕУ ім. С. Кузнеця, м. Харків

Tiutiunyk V., Doctor of Technical Sciences, Senior Research,
Head of Department of management and organization of activities in the field of civil protection, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv, Ukraine
Kalugin V., Doctor of Chemical Sciences, Professor,
Professor of Department of special chemistry and chemical technology, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv, Ukraine,
Pysklakova O., Ph.D., Associate Professor,
Associate professor of Department of Informatics and Computer Engineering, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics, Kharkiv, Ukraine

УПРАВЛІНСЬКІ ОСНОВИ СТВОРЕННЯ У ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ПІДСИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ Й ЛОКАЛІЗАЦІЇ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

MANAGEMENT BASICS OF CREATION IN SINGLE STATE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION OF INFORMATION-ANALYTICAL SUBSYSTEM

У статті розкрито управлінські основи створення ефективної інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій (НС) шляхом комплексного включення в діючу Єдину державну систему цивільного захисту (ЄДСЦЗ) по вертикалі від об'єктового до державного рівнів різних функціональних елементів територіальної системи моніторингу НС та складових системи ситуаційних центрів. Показано, що однією з основних функцій системи ситуаційних центрів на всіх рівнях управління ЄДСЦЗ є розробка ефективних антикризових рішень, яка ускладнюється тим, що необхідними умовами ефективності рішень є їх своєчасність, повнота й оптимальність. Для підвищення ефективності прийняття рішень обґрунтовано необхідність розробки формальних, нормативних методів і моделей комплексного рішення проблеми прийняття рішень в умовах багатокритеріальності й

невизначеності при управлінні процесами попередження й локалізації наслідків НС.

Ключові слова: *Єдина державна система цивільного захисту, інформаційно-аналітична система управління процесами попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій, система моніторингу надзвичайних ситуацій, система ситуаційних центрів, прийняття рішень в умовах багатокритеріальності й невизначеності*

The basis of civil protection of the state is the classic management circuit, which will provide: collection, processing and analysis of information; modeling of the development of the situation on the object of management and development of emergencies in the territory of a city, region, state; development and adoption of management decisions on the prevention and elimination of emergencies, as well as minimizing their consequences; implementation of decisions on the prevention and elimination of emergencies.

In Ukraine the civil defense system is functioning to ensure the implementation of state policy in the field of civil defense for protection of the population, territories, environment and property from emergencies by preventing such situations, eliminating their consequences and providing assistance to victims in peacetime and during a special period. The system consists of functional and territorial subsystems and is aimed to solving the issues of ensuring the necessary level of security of the state in the conditions of emergency. At the same time, the issues of implementation of the monitoring function and development of effective decisions by all local subsystems, which aimed at prevention and localization of different emergencies, remain completely open to the state.

An analysis of the world experience in developing Situation Center systems has shown that the United States and the European Union are the leading leaders in developed countries of the world, developing Situation Center systems to support decision-making by governments and large corporations.

Today, Ukraine intends to create several situational centers in a number of regional centers, including Kharkiv, Dnipro and Odessa. The creation of these centers is carried out by local authorities independently and in the absence of a unified scientific-based approach to the establishment and functional orientation of such centers in the state. Therefore, the solution of the problem of developing effective management decisions aimed at prevention and localization of emergencies, in the context of emergence of sources of hazards of different nature, from the standpoint of systematic analysis, requires the inclusion in the Unified State Civil Protection System (USCPS) of the information-analytical subsystem of management of the processes of prevention and localization of the consequences of emergencies.

functional elements of the territorial monitoring system of the National Assembly and components of the system of situational centers.

The article describes the management basics of creation of an efficient informational and analytical subsystem of prevention management processes and localization consequences of the emergency situation. It was made by complex inclusion in the operating USCPS (from object to government) levels of various functional territorial system elements of monitoring emergency and system components of the situational centers. It was shown that one of trial functions of system situational centers at all USCPS management levels is development of efficient response crisis solutions, which is complicated by the fact that necessary conditions of effectiveness decisions is their timeliness, completeness and optimality.

Ensuring completeness (complexity) of decisions requires as complete a consideration of internal and external factors that influence the decision making, a deep analysis of their relationships, which leads to an increase in the dimension of the decision-making problem, its multicriteria. In turn, this leads to increased uncertainty of the source data, due to the lack of knowledge about the relationship of factors and, consequently, inaccurate description, inability or inaccuracy of measurement of some factors, accidental external and internal influences, etc. An additional difficulty is that uncertainties are heterogeneous and can be represented as random or interval quantities and fuzzy sets.

Improving the effectiveness of the decisions is related to the need to solve the problem of multicriteria optimization under uncertainty. The traditional, widespread approach to solving such problems, based on their heuristic simplification and determinization as a means of eliminating uncertainty, becomes less effective as the tasks become more complex.

In these circumstances, there is a need to develop formal, regulatory methods and models for a comprehensive solution to the problem of decision making in the context of multicriteria and uncertainty in managing the processes of prevention and localization of the consequences of emergencies to ensure the effective functioning of the USCPS.

Keywords: *emergency situation, The Unified State Civil Protection System, an informational and analytical system control processes of prevention and localization consequences of emergency, the monitoring system of emergency, the system of the situational centers, a decision making in the conditions of a multicriterial and indeterminacy*

Постановка проблеми. Реалізація національних інтересів будь-якої країни в певний момент може зіткнутися із непередбачуваною кризовою ситуацією. Характер виникнення такої ситуації та можливі негативні наслідки у даному випадку вимагають негайного її вирішення силами колегіального

органу, покликаного здійснити аналіз ситуації, запропонувати можливі шляхи виходу з кризового стану та надати прогнозне бачення щодо подальших перспектив. У багатьох країнах перелічені завдання покладаються на антикризові структури, зокрема ситуаційні центри, ситуаційно-кризові центри, менше кризові центри. Значний спектр небезпек та ризиків, із якими стикаються практично всі сфери національної безпеки України (рис.1), та необхідність запобігання і нейтралізації негативним й деструктивним проявам, обумовлюють актуальність досліджень у зазначеному напрямку [1-3].

Цивільний захист, як одна із складових Системи національної безпеки України, спрямований на захист населення та територій від негативного впливу різного роду надзвичайних ситуацій (НС), яким притаманні ймовірнісний територіально-часовий розподіл виникнення джерел небезпек. В той же час функції існуючої в Україні Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) спрямовані лише на ліквідацію тих надзвичайних ситуацій, які вже виникли. У зв'язку з цим, цілковито відкритими для держави залишаються проблемні питання реалізації в системі ЄДСЦЗ функції моніторингу та розробки ефективних управлінських рішень, спрямованих на попередження та локалізацію НС, в умовах зародження джерел небезпек різної природи.

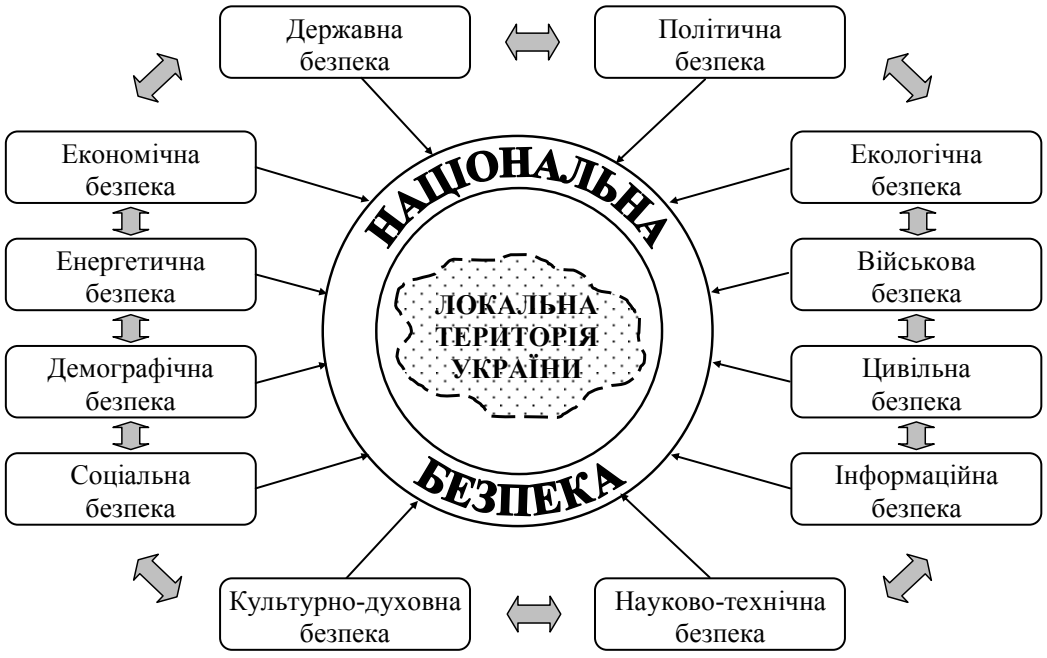

Рис. 1. Багатофакторна модель Національної безпеки України

Це вказує на необхідність термінового розв'язання питань включення до складу ЄДСЦЗ інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС, яка повинна складатися з різних

функціональних елементів територіальної системи моніторингу НС та складових системи ситуаційних центрів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Згідно стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) [4], серед актуальних напрямків удосконалення функціонування ЄДСЦЗ необхідно визначити низку проблемних питань науково-інформаційно-технологічного характеру, які стосуються оптимального управління процесами попередження, локалізації та ліквідації наслідків НС, а саме:

1. Удосконалення механізму взаємодії ДСНС України з іншими структурами усіх рівнів забезпечення національної безпеки шляхом подальшого розвитку державного центру управління в надзвичайних ситуаціях ДСНС України, утворення відповідних регіональних центрів та налагодження їх взаємодії з Головним ситуаційним центром та іншими ситуаційними центрами складових сектору безпеки і оборони.

2. Запровадження системи управління усіма видами техногенної безпеки (з вивільненням різних видів енергії) на основі ризико-орієнтованого підходу і європейських стандартів щодо оцінювання і аналізу ризиків цих видів техногенної безпеки суб'єктів господарювання.

3. Створення та забезпечення функціонування автоматизованої системи управління телекомунікаційними мережами, центру обробки даних, комплексної підсистеми інформаційної підтримки прийняття рішень та їх виконання з питань НС, у тому числі – комплексної системи захисту інформації.

Проведений аналіз показав, що на сьогодні в Україні відсутнє нормативно-правове забезпечення та не розроблені механізми державного управління щодо питань створення та функціонування системи ситуаційних центрів в рамках інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС ЄДСЦЗ. Це й визначило необхідність формування мети та задач даного дослідження.

Постановка задачі та її розв'язання. Метою цієї роботи є розвиток управлінської складової наукових основ створення інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС Єдиної державної системи цивільного захисту шляхом реалізації, згідно стратегії реформування ДСНС України, системи ситуаційних центрів.

Досягнення мети роботи здійснено шляхом виконання наступних завдань:

1. Провести аналіз понятійного апарату щодо створення системи ситуаційних центрів.

2. Проаналізувати сучасний стан створення та функціонування систем ситуаційних центрів в розвинутих країнах світу.

3. Розробити основоположні організаційно-управлінські принципи створення у Єдиній державній системі цивільного захисту інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій шляхом реалізації системи ситуаційних центрів.

Проведений аналіз понятійного апарату щодо створення системи ситуаційних центрів показав, що на сьогоднішній день не має єдиного чіткого поняття «ситуаційний центр», яке визначало би необхідність здійснення моніторингу кризової ситуації, прогнозування її розвитку та наслідків прийнятих управлінських рішень. Так, вчені [3, 5-6] визначають такі поняття, як: «ситуативні центри», «ситуаційні кімнати», «кризовий центр», «зал нарад», «надзвичайний центр», «центр командування та управління», «центр стратегічного моделювання», «інформаційно-аналітичні засоби підтримки рішень». Різноманіття цих понять дослідники пояснюють тим, що сутність кожного визначення визначається змістом та ієрархією завдань, що виконуються конкретною структурою.

Ситуаційний центр (СЦ) – це сучасна форма організації аналітичної діяльності, яка базується на синтезі інформаційно-комунікаційних технологій, засобів накопичення і представлення інформації, комп'ютерних засобів підтримки прийняття рішень. Під ситуаційним центром ми будемо розуміти сукупність методів, алгоритмів, моделей прийняття управлінських рішень і комплексу технологій як підтримуючих, так і тих, що реалізують ці рішення. Ситуаційний центр визначається як сукупність інтелектуально організованих робочих місць з автоматизованими операціями поповнення інформації, процедурами побудови моделей, аналізу ситуації, прогону моделей, графічного представлення результатів.

Ситуаційні центри містять інформаційний простір для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття рішень та контролю їх виконання, що дозволяє реалізувати новий формат управління в умовах жорсткого дефіциту часу та ресурсів, оцінювати можливі стратегічні, політичні, економічні, соціальні, екологічні ризики, які можуть виникати при різних сценаріях управлінських ситуацій. Для мінімізації ризиків використовують довгострокове прогнозування розвитку управлінських (кризових) ситуацій, розробка та моделювання різноманітних сценаріїв їх розвитку.

На сьогодні принциповими при прийнятті управлінського рішення є параметри: швидкість реагування на динаміку характеристик та показників стану об'єкту управління; високий ступінь відповідальності за результат управлінського впливу; інформаційна взаємодія органів влади різного рівня; ефективні комунікації між державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування щодо стану об'єкту управління за

допомогою сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій. Необхідною умовою при прийнятті ефективного управлінського рішення є всебічний аналіз інформації щодо об’єкту управління, динаміки значень показників його стану, моделювання і прогнозування сценаріїв станів об’єкту управління, оптимальний розподіл ресурсної бази, координування дій підпорядкованих та залучених державних структур.

Ситуаційний центр створюється для централізованого вирішення задач оперативного та стратегічного управління, а також для оцінки та контролю управлінського впливу на розвиток ситуації (кризової ситуації) на об’єкті управління. Відповідно до цих задач ситуаційний центр містить набір системних модулів, орієнтованих на: збір інформації за заданими критеріями, показниками (індикаторами) з різноманітних джерел, обробка, та зберігання даних; моніторинг ситуації на об’єкті управління та надання державним службовцям – керівникам установ та їх підрозділів деталізованої та зведеної інформації; прогнозування розвитку ситуації та вибір найкращого варіанту керуючих впливів після оцінювання достовірності прогностичних моделей, можливих ризиків та оцінювання ймовірності прийняття успішного (оптимального раціонального рішення); планування, координація та контроль реалізації прийнятих рішень; оцінка результатів виконання рішень.

Ситуаційний центр може працювати у трьох режимах: проблемний моніторинг (отримання, обробка та візуальне відображення (графіки, схеми, картографічне розташування, таблиці) актуальної інформації від різноманітних джерел як у фоновому режимі так і за запитом користувача в режимі он-лайн; планове обговорення управлінських ситуацій та впливів (запланований колективний розгляд аналітичних досліджень та звітів щодо стану об’єктів управління та впливу на них різноманітних зовнішніх і внутрішніх факторів); надзвичайний режим (оперативне прийняття управлінських рішень та контроль їх виконання при розгляді надзвичайних та кризових ситуацій з можливістю урахування пропозицій залучених різногалузевих експертів) [7].

Перший ситуаційний центр для перших осіб держави був створений під керівництвом Біра в кінці 70-хроків. На даний момент у світі існує близько чотирьохсот ситуаційних центрів, що використовуються урядами різних країн, а також керівниками великих корпорацій.

Так, органі влади в США використовують понад сотню ситуаційних центрів (кімнат), і їхня кількість постійна росте. Умовно їх можна розділити на 3 категорії:

1. СЦ вищих посадових осіб і федеральних відомств;
2. СЦ Пентагона й Об'єднаного командування штабів;
3.СЦ губернаторів штатів і місцевої влади.

Ефективно працюють ситуаційні центри в таких мегаполісах, як Нью-Йорк і Майами. Ситуаційні центри Нью-Йорка почали інтенсивно розбудовуватися після розвитку подій 11 вересня 2001 року, коли з'ясувалося, що координація між поліцією, пожежними, медициною, тощо, повністю відсутня.

Самим розвинутим СЦ у Німеччині (а також одним із кращих і найбільш розвинутих у світі) на сьогоднішній день вважається «Загальний інформаційно-ситуаційний центр федерального центру й земель», який був заснований за результатами інтенсивної політичної дискусії після терактів 11 вересня 2001 року й повеней влітку 2002 року[8].

В 1981 році в Китайській Народній Республіці заснований Центр досліджень розвитку процесів при Держраді Китайської Народної Республіки [9]. Метою й завданнями цього центру є моніторинги, збір усієї інформації про довгострокові й стратегічні плани по соціально-економічному розвитку країни з наступним виробленням рекомендацій з політики й консультування при прийнятті рішень ЦК КПК і Держради КНР; створення довгострокових планів розвитку регіонів і країни в цілому, участь у розвитку спеціалізованих програм окремих департаментів уряду; моніторинг і вивчення трендів у розвитку національної економіки й аналіз макроекономічної ситуації з метою вироблення загальної макроекономічної політики; вивчення й моніторинг розвитку промислового виробництва й політики.

В Росії одним з перших прообразів СЦ став оперативний штаб з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи в 1986 році. На основі відпрацьованих у ньому рішень було створено Ситуаційний Центр керівництва Міністерства з надзвичайних ситуацій. СЦ забезпечує візуалізацію поточного і прогнозованого стану аналізованої ситуації, показуючи, які є сили, засоби, які пропонуються рекомендації. На основі всієї цієї інформації приймаються рішення, як із допомогою наявних в ситуаційному центрі коштів доводяться до рятувальників. Ще один Ситуаційний центр був створений в1994 році в Раді безпеки при Президентові Російської Федерації. Цей центр дозволяє здійснювати моніторинг, моделювання наслідків, аналіз подій, які відбуваються в економіці, соціальній сфері, в галузі національної безпеки, допомагаючи таким чином виробляти та приймати управлінські рішення.

Для України створення ситуаційних центрів є одним із пріоритетних напрямків у розвитку систем підтримки прийняття рішень, оскільки вирішення прикладних проблем управлінської діяльності вимагає нових підходів до інформаційно-аналітичного забезпечення й необхідних для цього методичних, програмно-інструментальних і технічних засобів.

На теперішній час на території України діють такі ситуаційні центри:

1. Головний ситуаційний центр України, який здійснює збір й обробку інформації, її аналіз, з наступним прийняттям рішень, які принесуть істотну користь в області національної безпеки й оборони країни. Діяти центр повинен у випадку військового або надзвичайного стану, а також в особливий період мирного часу. Надавати інформацію в ситуаційний центр повинні Кабінет міністрів України, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, ГФС, ДСНС, ГПС, СБУ, Державне космічне агентство, розвідувальні центри й органі виконавчої влади.

2. Ситуаційний центр забезпечення кібернетичної безпеки, створений на базі Департаменту контррозвідувального захисту інтересів держави в сфері інформаційної безпеки СБУ. Основою даного центру є система виявлення й реагування на кіберінциденти й лабораторія по комп'ютерній криміналістиці. Вони дозволяють запобігати кібератакам, визначати їх походження, аналізувати для вдосконалювання протидії.

3. Ситуаційний центр національної поліції України.

4. Ситуаційний центр міста Дніпра. Даний центр поєднує інформацію з пультів керування чотирьох комунальних підприємств – «Дорсервис», «Безпечна і інноваційна освіта», «Муніципальна варта», «Міський електротранспорт», що дозволяє ефективно стежити за роботою міста.

Виходячи з цього, забезпечення єдиного підходу щодо створення та функціональної спрямованості ситуаційних центрів, як основи цивільного захисту держави, повинен становити класичний контур управління (рис. 2), який забезпечить: 1) збір, обробку та аналіз інформації; 2) моделювання розвитку обстановки на об’єкті управління та розвитку НС на території міста, регіону, держави; 3) розробку та ухвалення управлінських рішень щодо попередження та ліквідації НС, а також мінімізації їх наслідків; 4) виконання рішень щодо попередження та ліквідації НС, а також мінімізації їх наслідків [10].

Отримана засобами контролю первинна інформація про фактори небезпеки на локальній території (місто, регіон, держава) або потенційно небезпечному об’єкті по кабелях або радіоканалу транслюється до пристроїв другого рівня, які призначені виконувати обробку отриманої інформації та представляти її у вигляді, необхідному для третього рівня.

Обробка отриманої інформації може виконуватися як в одному місці, так і на декількох, залежно від конкретної системи моніторингу та розмірів контрольованої нею локальної території. Оброблена інформація у відповідному вигляді надходить на третій рівень, де виконується її аналіз та систематизація даних, на основі чого робиться висновок про стан небезпеки локальної території. Особливо важливо для забезпечення швидкодії системи використання автоматизованих засобів обробки інформації, яке значно

прискорить процеси на другому та третьому рівнях системи моніторингу, дозволить створити електронні, доступні в реальному масштабі часу, бази даних та знань. Використання відповідних математичних методів дозволить на основі отриманої інформації у відносно нетривалі терміни часу виконати моделювання небезпечної ситуації, прогнозування її розвитку та рівня, відображати прогнозовану динаміку катастрофічних подій графічно (у тому числі з використанням мап).

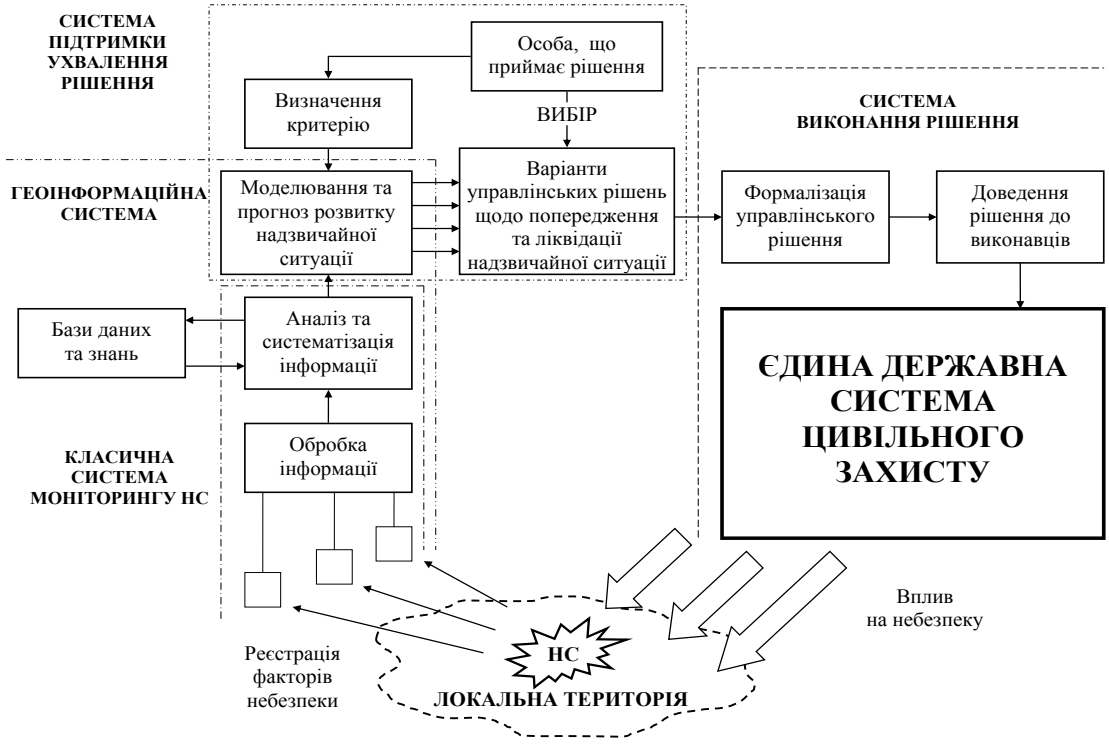

Рис. 2. Схема класичного контуру управління, щодо реалізації функцій моніторингу, попередження та ліквідації НС, а також місце існуючої ЄДСЦЗ в цьому контурі

Друга інформаційна система є системою підтримки ухвалення рішення. Особа, що приймає рішення (ОПР), визначає один або декілька критеріїв, відповідно до яких здійснюється прогностичне моделювання розвитку НС та виробляються варіанти управлінських рішень, які обґрунтовані відповідними розрахунками. З набору варіантів управлінських рішень ОПР обирає один, або задає ще додаткові критерії, відповідно до яких виконується моделювання та розробка управлінських рішень, направлених на недопущення розвитку небезпеки до рівня катастрофи. Якщо ж катастрофи вже не уникнути, то розробка управлінських рішень направлена на мінімізацію наслідків від неї. Затверджене ОПР рішення надходить до третьої системи – системи виконання рішення, де виконується його формалізація та доведення до виконавців - функціонуючої в Україні ЄДСЦЗ. Зміни стану локальної території та зміни стану небезпеки на ній викликатимуть зміни у величинах вимірюваних

параметрів, що фіксуються пристроями контролю. Подальше моделювання покаже ефективність виконання управлінського рішення – контур управління замкнувся.

З метою створення інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС в роботі пропонується в діючу систему ЄДСЦЗ, функціональну схему якої представлено на рис. 3, по вертикалі від об'єктового до державного рівнів (базуючись на уявленнях, що основу ЄДСЦЗ у відповідності до рис. 2 повинен становити класичний контур управління) комплексно включити різні функціональні елементи системи моніторингу НС на території держави [11-17] та складові системи ситуаційних центрів, які жорстко пов'язані між собою на інформаційному та виконавчому рівнях для прийняття ефективних антикризових рішень при розв'язанні різних функціональних задач моніторингу, попередження та ліквідації НС природного, техногенного, соціального та воєнного характеру.

На базі вищевикладеного, комплексну функціональну схему інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС ЄДСЦЗ, що об'єднала систему моніторингу НС та систему ситуаційних центрів представлено на рис. 3.

Згідно існуючої законодавчої бази України [18, 19], основними завданнями діючої в державі ЄДСЦЗ є: 1) забезпечення готовності міністерств та інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС; 2) забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню НС; 3) навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення НС; 4) виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання НС, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат; 5) опрацювання інформації про НС, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків НС; 6) прогнозування і оцінка соціально-економічних наслідків НС, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах; 7) створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на НС; 8) оповіщення населення про загрозу та виникнення НС, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи; захист населення у разі виникнення НС; 9) проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків НС, організація життєзабезпечення постраждалого населення; пом'якшення можливих наслідків НС у разі їх виникнення; 10) здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення; 11) реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків НС, в тому

числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій.

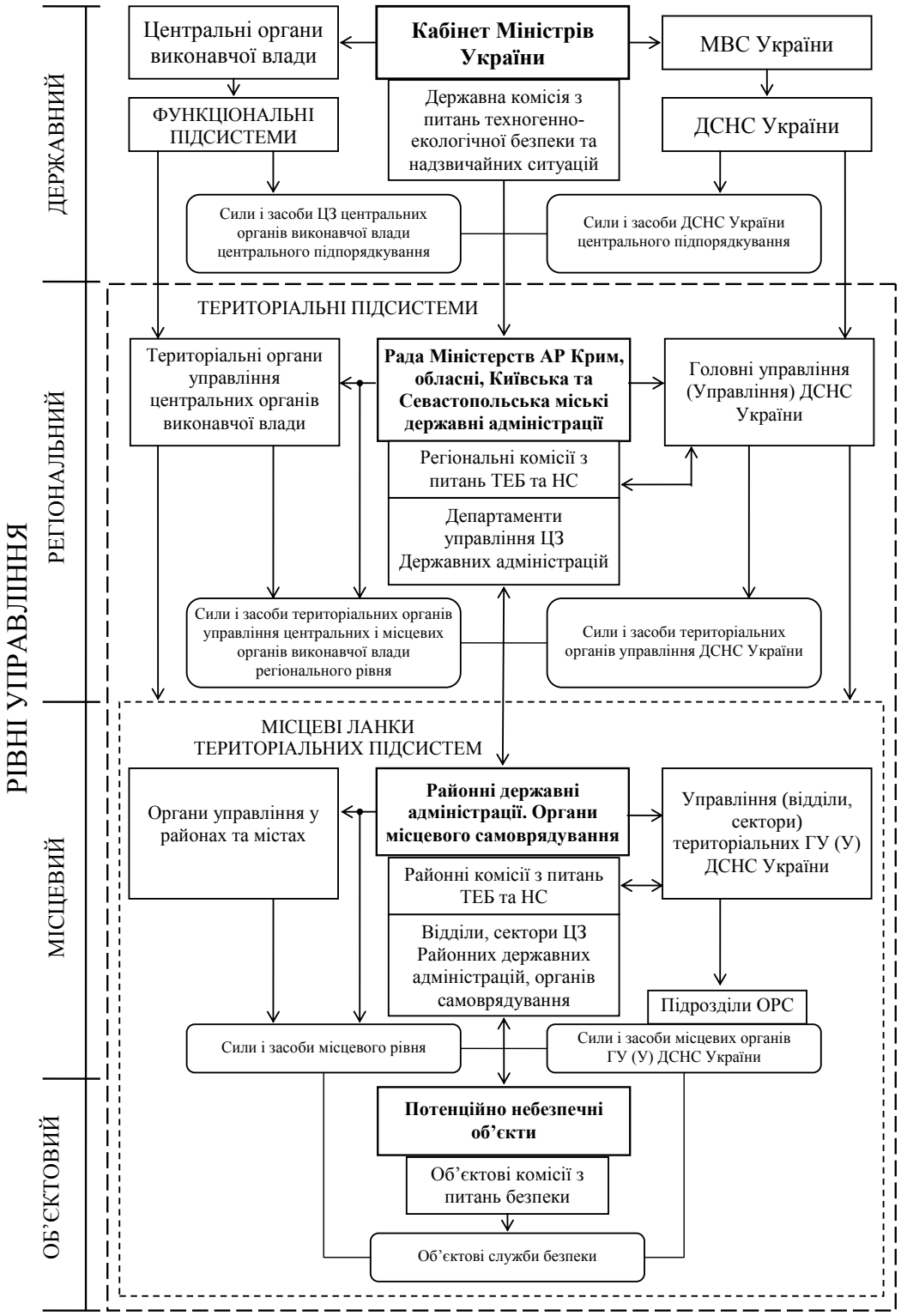

Рис. 3. Функціональна схема діючої в Україні Єдиної державної системи цивільного захисту

Діюча в України система ЄДСЦЗ включає наступні елементи: суб'єкт управління (підсистеми) – органи державної влади, що здійснюють розробку та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту; об'єкт управління (підсистеми) – сфера цивільного захисту як система забезпечення безпеки життєдіяльності населення держави; управлінська діяльність (процеси) – організація суспільних відносин, що забезпечує прямі та зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління. ЄДСЦЗ складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Функціональні підсистеми ЄДСЦЗ створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними органами виконавчої влади з метою:
а) захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період;
б) забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС. Безпосереднє керівництво діяльністю функціональної підсистеми здійснюється керівником органу чи суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему.

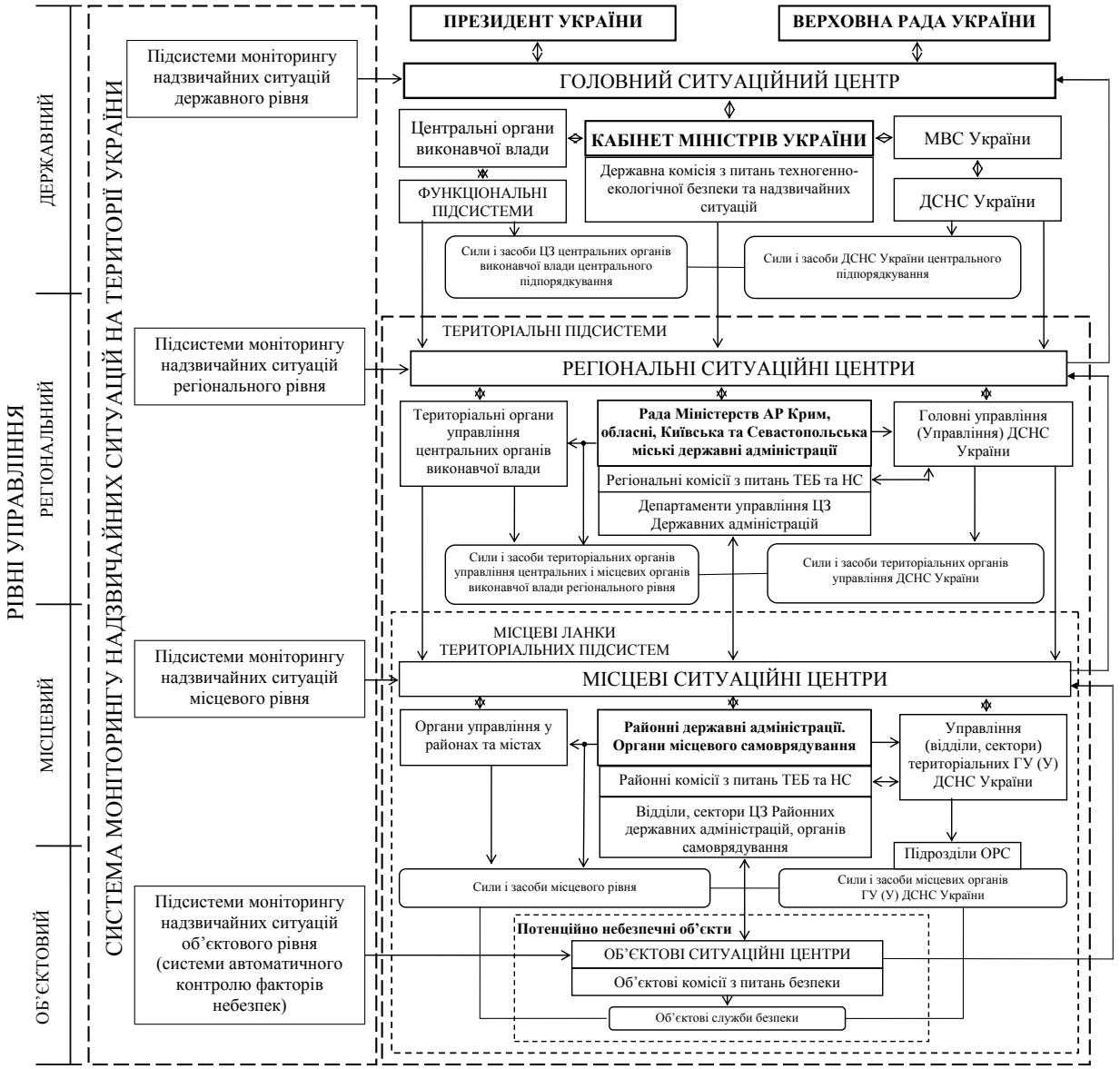

Рис. 4. Комплексна функціональна схема інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС Єдиної державної системи цивільного захисту

Територіальні підсистеми ЄДСЦЗ створюються місцевими органами виконавчої влади в межах відповідних територій і складаються з ланок адміністративно-територіального розподілу цих територій. Метою створення територіальних підсистем є здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні. Безпосереднє керівництво діяльністю територіальної підсистеми, її ланок здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку.

Підключення до ЄДСЦЗ системи моніторингу НС на території України [11-17], як інструменту неперервного отримання у реальному масштабі часу

інформації про територіально-часовий розподіл по території держави джерел різного роду небезпек, повинно бути реалізовано, у відповідності за даними рис. 4, на усіх чотирьох рівнях управління від об'єктового до державного.

Так, на об'єктовому рівні система моніторингу НС складається, у відповідності за даними рис. 5, з мобільних (пересувних) та стаціонарних засобів контролю факторів небезпек.

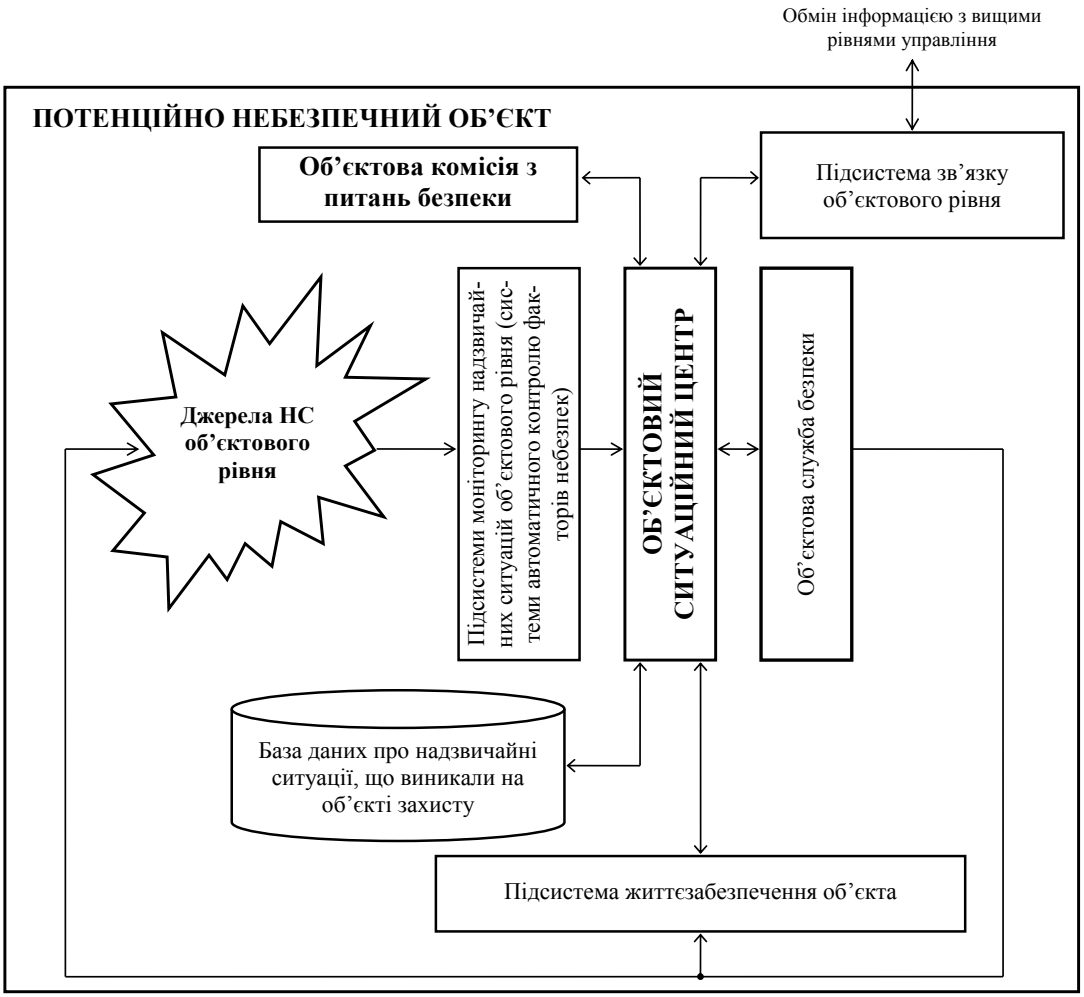

Рис. 5. Функціональна схема інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС об'єктового рівня

Мобільні (пересувні) та стаціонарні засоби моніторингу НС об'єктового рівня об'єднують засоби: контролю доступу та периметру; контролю пожежної небезпеки; контролю радіаційної небезпеки; контролю хімічної небезпеки; контролю біологічної небезпеки; контролю вибухової небезпеки; контролю інформаційної небезпеки; контролю стану безпеки персоналу та відвідувачів (засоби відеоспостереження); контролю інших небезпек, що пов'язані із специфікою об'єкта захисту.

Підсистема зв’язку об’єктового рівня включає засоби: Інтернет та Інтранет; структурованої кабельної системи; АТС та мобільного зв’язку; об’єктового серверу (віщання, трансляція, система єдиного часу тощо).

Об’єктова служба безпеки об’єднує сили і засоби з попередження та ліквідації: проникнення та нападу на об’єкт; пожежної небезпеки; радіаційної, хімічної та біологічної небезпеки; вибухової небезпеки; інформаційної небезпеки; інших небезпек, що пов’язані із специфікою об’єкта захисту.

Підсистема життєзабезпечення об’єкта включає засоби: тепло-, водопо-, енерго- та газопостачання; постачання холоду; забезпечення мікроклімату.

На рис. 6 представлена функціональна схема інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС місцевого рівня, які включають небезпеки, що виникли у районах міста. На рис. 7 представлена функціональна схема інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС регіонального рівня, які включають небезпеки, що виникли у районах регіону.

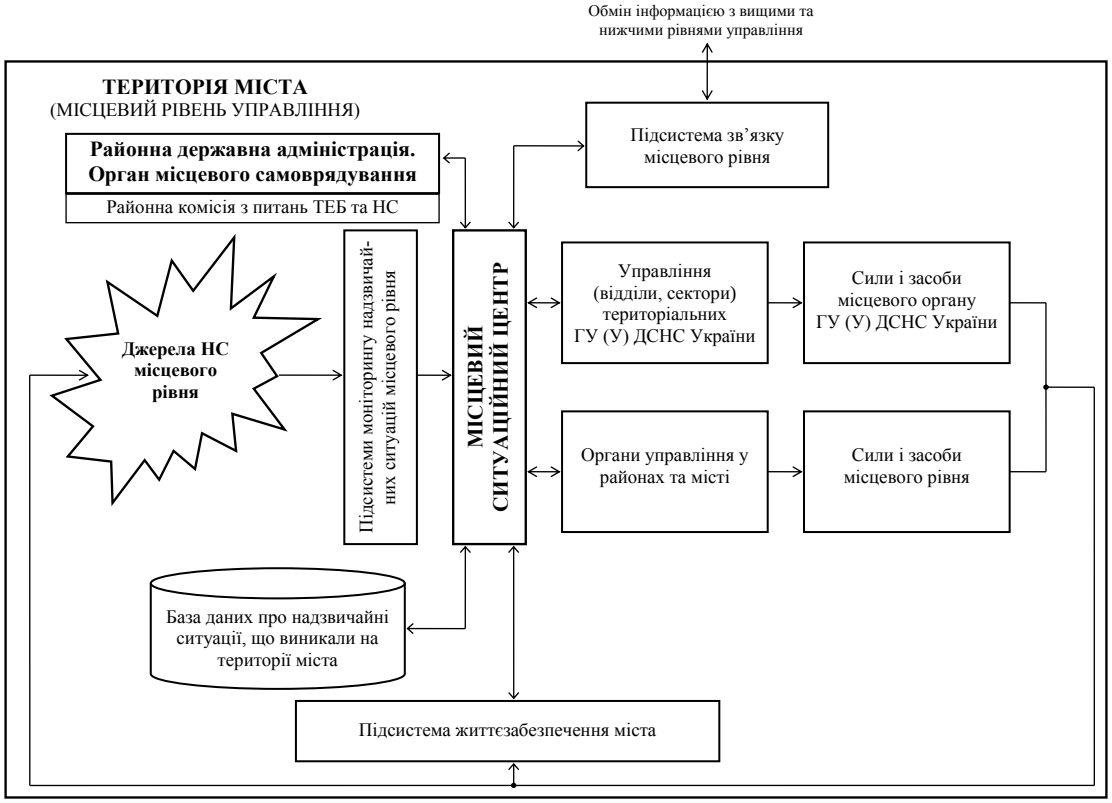

Рис. 6. Функціональна схема інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС місцевого рівня

На місцевому та регіональному рівнях системи моніторингу НС складаються, у відповідності за даними рис. 6 і 7, з мобільних (пересувних) та стаціонарних засобів контролю факторів небезпек наземного, повітряного та

водного базування, а також поділяються на підсистеми моніторингу НС природного, техногенного та воєнного характеру.

Підсистеми моніторингу НС природного характеру включають блоки моніторингу небезпек атмосферного, літосферного та гідросферного походження. Підсистеми моніторингу НС техногенного характеру включають блоки моніторингу: аварій на промислових об'єктах і транспорті; вибухів; пожеж; вивільнення інших видів енергії.

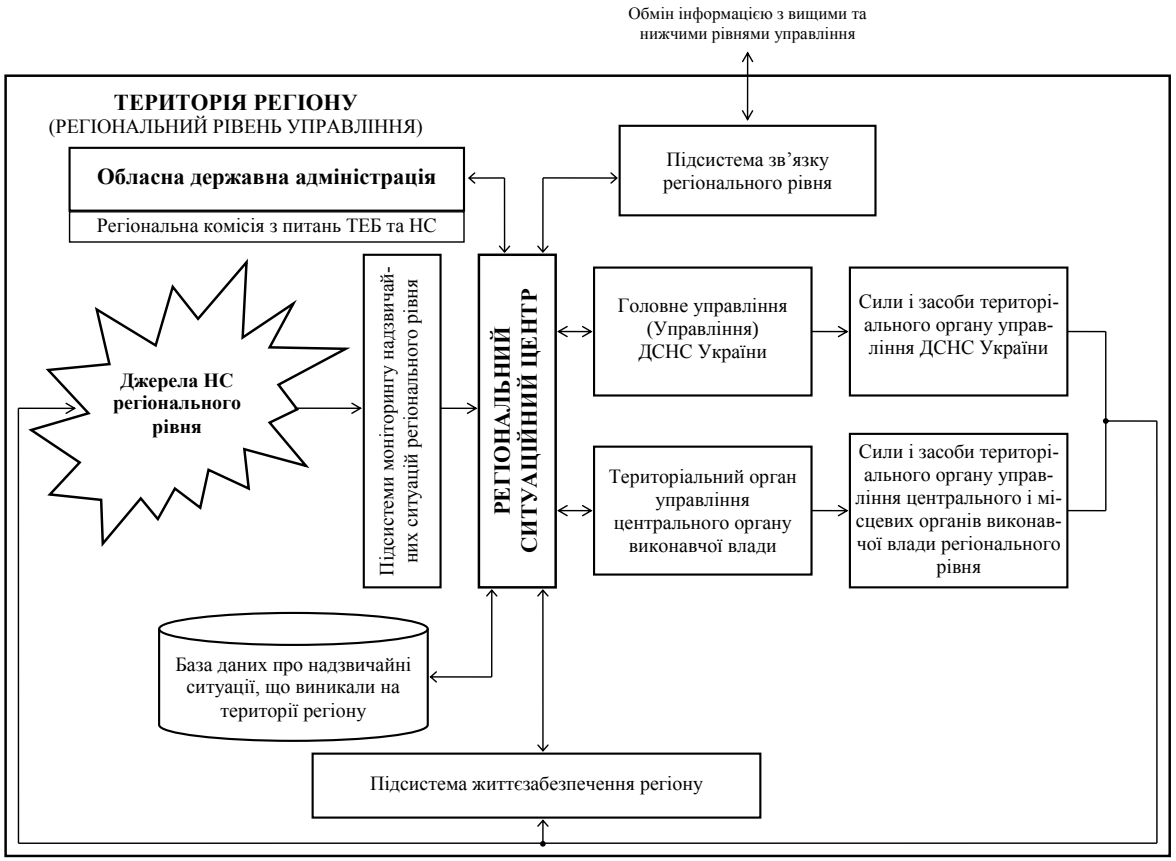

Рис. 7. Функціональна схема інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС регіонального рівня

Функціональну схему інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС державного рівня представлено на рис. 8. Так, на державному рівні управління аналізу та протидії підлягають НС, які виникають в одному або декількох регіонах держави, у разі, коли територіальні підсистеми ЄДСЦЗ окремих регіонів не можуть впоратись з небезпекою відповідного рівня, а також НС, які виникають із зовні держави.

Надзвичайні ситуацій, які виникають із зовні держави, складаються з небезпек, які виникають в: інших державах; навколоземному, ближньому та дальньому космосі – Космосфері [20]; в надрах Землі.

Мобільні (пересувні) та стаціонарні засоби моніторингу НС державного рівня об'єднують космічну систему дистанційного контролю території, а також наземні системи гідрометеорологічного прогнозу, системи сейсмічного, екологічного, радіаційного моніторингу та системи навігації та безпеки на авіаційному, залізничному, автомобільному та магістральному транспорті та інші [21-22].

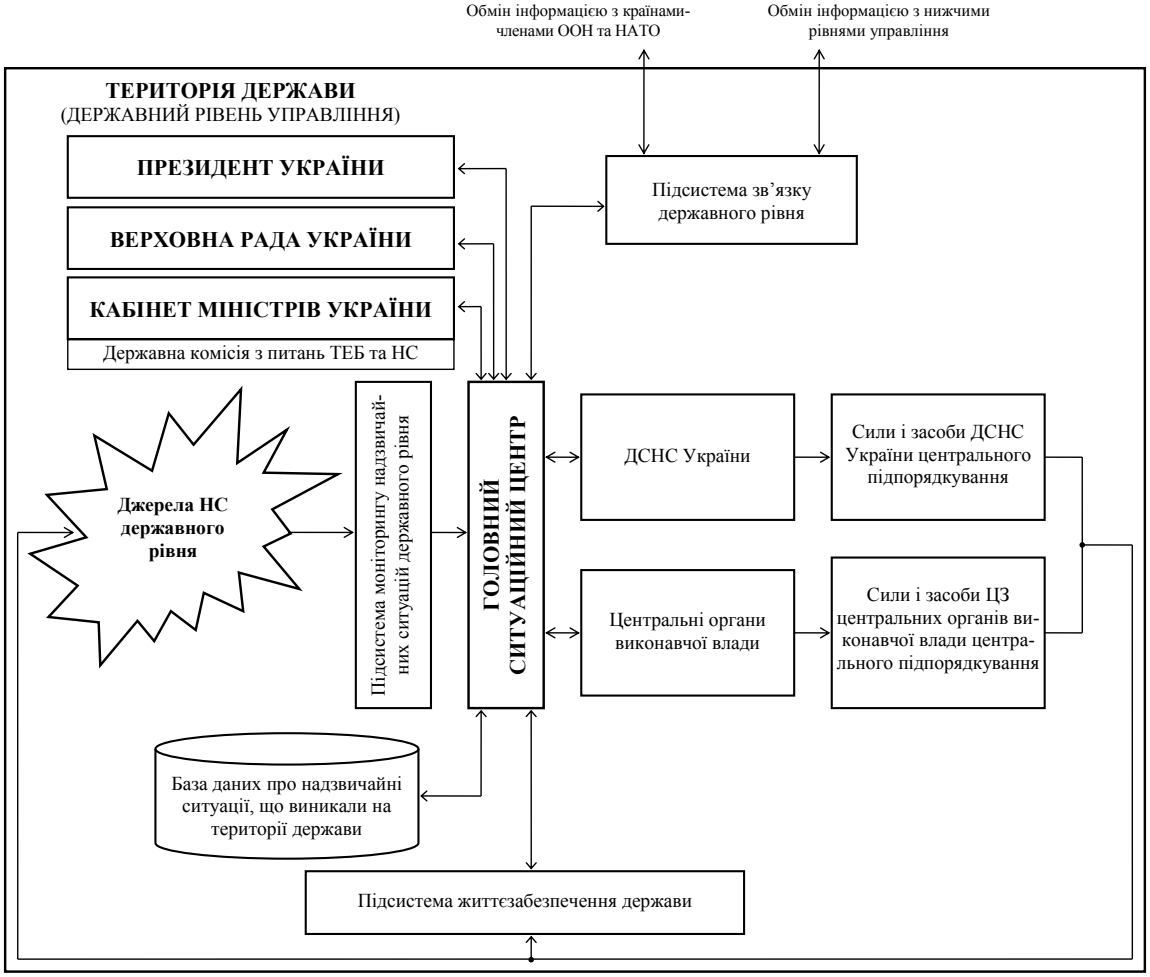

Рис. 8. Функціональна схема інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС державного рівня

Основною функцією системи ситуаційних центрів на всіх рівнях управління ЄДСЦЗ є збір й обробка фактичної інформації, прогнозування ризику виникнення різного роду НС та розробка ефективних антикризових рішень. Процедура прийняття управлінських рішень щодо вирішення цих

проблемних питань ускладнюється тим, що необхідними умовами ефективності рішень є їх своєчасність, повнота й оптимальність [23]. Перераховані вимоги суперечливі і досягнення їх точності визначає актуальність проблеми прийняття ефективних рішень в галузі цивільного захисту.

Забезпечення повноти (комплексності) рішень вимагає як можна більш повного обліку внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на ухвалення рішення, глибокого аналізу їх взаємозв'язків, що веде до росту розмірності задачі прийняття рішень, її багатокритеріальності. У свою чергу це приводить до росту невизначеності вихідних даних, що обумовлене неповнотою знань про взаємозв'язок факторів і, як наслідок, неточного її опису, неможливістю або неточністю виміру деяких факторів, випадкових зовнішніх і внутрішніх впливів тощо. Додаткова складність полягає в тому, що невизначеності різнорідні й можуть бути представлені у вигляді випадкових або інтервальних величин та нечітких множин.

Таким чином, підвищення ефективності прийнятих рішень пов'язане з необхідністю рішення задачі багатокритеріальної оптимізації в умовах невизначеності. Традиційний, розповсюджений підхід до рішення таких задач, заснований на їх евристичному спрощенні та детермінізації як засобу зняття невизначеності, у міру ускладнення задач і підвищення значимості рішень стає усе менш ефективним [24 – 26].

У цих умовах виникає необхідність розробки формальних, нормативних методів і моделей комплексного рішення проблеми прийняття рішень в умовах багатокритеріальності й невизначеності при управлінні процесами попередження й локалізації наслідків НС для забезпечення ефективного функціонування ЄДСЦЗ.

Висновки

Викладені основні принципи створення інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС у ЄДСЦЗ:

1. Основу цивільного захисту держави становить класичний контур управління, який забезпечить: збір, обробку та аналіз інформації; моделювання розвитку обстановки на об’єкті управління та розвитку НС на території міста, регіону, держави; розробку та ухвалення управлінських рішень щодо попередження та ліквідації НС, а також мінімізації їх наслідків; виконання рішень щодо попередження та ліквідації НС, а також мінімізації їх наслідків за умовах, що система виконання рішень реалізована функціонуючою в Україні ЄДСЦЗ.

2. Аналіз світового досвіду щодо розробки систем ситуаційних центрів показав, що основними лідерами серед розвинутих країн світу є Сполучені

Штати Америки та Європейський союз, які розробляють системи ситуаційних центрів з метою підтримки прийняття рішень урядами країн, а також керівниками великих корпорацій. Серед країн Співдружності Незалежних Держав основним лідером є Російська Федерація, яка також розробляє сучасні ситуаційні центри, які забезпечують підтримку прийняття антикризових рішень на рівні президента, міністерств, губернаторів та відомств країни.

3. Україна на сьогодні має наміри створити декілька ситуаційних центрів у ряді обласних центрів, серед яких Харків, Дніпро та Одеса. Створення цих центрів відбувається органами місцевої влади самостійно та у режимі відсутності в державі єдиного науково-обгрунтованого підходу щодо створення та функціональної спрямованості таких центрів. Тому вирішення проблеми розробки ефективних управлінських рішень, спрямованих на попередження та локалізацію НС, в умовах зародження джерел небезпек різної природи, з позиції системного аналізу, потребує включення до складу ЄДСЦЗ інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків НС, яка повинна складатися з різних функціональних елементів територіальної системи моніторингу НС та складових системи ситуаційних центрів.

4. Створити ефективну інформаційно-аналітичну систему управління процесами попередження й локалізації наслідків НС шляхом комплексного включення в діючу систему ЄДСЦЗ по вертикалі від об’єктового до державного рівнів різних функціональних елементів територіальної системи моніторингу НС та складових системи ситуаційних центрів, які жорстко пов’язані між собою на інформаційному та виконавчому рівнях для прийняття відповідних антикризових рішень для розв’язання різних функціональних задач моніторингу, попередження та ліквідації НС природного, техногенного, соціального та воєнного характеру.

5. Основною функцією системи ситуаційних центрів на всіх рівнях управління ЄДСЦЗ є збір й обробка фактичної інформації, прогнозування ризику виникнення різного роду НС та розробка ефективних антикризових рішень. Процедура прийняття управлінських рішень ускладнюється тим, що необхідними умовами ефективності рішень є їх своєчасність, повнота й оптимальність. Тому, підвищення ефективності прийнятих рішень пов'язане з необхідністю рішення задачі багатокритеріальної оптимізації в умовах невизначеності, що потребує розробки формальних, нормативних методів і моделей комплексного рішення проблеми прийняття рішень в умовах багатокритеріальності й невизначеності при управлінні процесами попередження й локалізації наслідків НС для забезпечення ефективного функціонування ЄДСЦЗ.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355

2.Чеховська М.М. Міжнародний досвід створення ситуаційних центрів у процесі безпекового супроводу реалізації національних інтересів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pap.in.ua/4_2014/62.pdf

3. Вишневский В.В. Организационные процедуры ситуационного центра / В. В. Вишневский, С. В. Симонов // Математичні машини і системи. – 2010. – № 4. – С. 62-67. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/MMS_2010_4_9

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 року № 61-р. «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80

5. Ситуационные центры. Основные причины конструирования / А.А. Морозов, Г.Е. Кузьменко, В.И. Вьюн, В.А. Литвинов. – Математичні машини та системи. – 2006. – №3. – С. 73-79.

6. Морозов А.А. Ситуационные центры. Информационные технологии будущого: новая информационная технология: монография / А.А. Морозов, В.А. Ященко; Ин-т проблем мат.машин и систем НАН Украины. – К.: Интертехнодрук, 2008. – 332 с.

7. Ситуативні центри органів державної влади : наук. розробка / авт. кол. : А.І. Семенченко, І. В. Клименко, А. В. Журавльов та ін. ; за заг. ред. д-ра наук держ. упр., проф.А. І. Семенченка. – К. : НАДУ, 2013. – 60 с.

8. Ситуационный центр Германии GMLZ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GMLZ/GMLZ_einstieg.html.

9. Ильин, Н.И. Ситуационные центры. Опыт, состояние, тенденции развития / Н. И. Ильин, Н.Н. Демидов, Е.В.Новикова.–М.: МедиаПресс, 2011. – 336 с.

10. Андронов В.А. Науково-конструкторські основи створення комплексної системи моніторингу надзвичайних ситуацій в Україні: Монографія / В.А. Андронов, М.М. Дівізінюк, В.Д. Калугін, В.В. Тютюник. – Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2016. – 319 с.

11. Черногор Л.Ф. Физика и экология катастроф / Л.Ф. Черногор – Харьков: Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина, 2012. – 556 с.

12. Тютюник В.В. Системний підхід до оцінки небезпеки життєдіяльності при територіально часовому розподілі енергії джерел надзвичайних ситуацій / В.В. Тютюник, Л.Ф. Чорногор, В.Д. Калугін // Проблеми надзвичайних ситуацій. – Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2011. – Вип. 14. – С. 171 – 194.

13. Калугін В.Д. Системний підхід до оцінки ризиків надзвичайних ситуацій в Україні / В.Д. Калугін, В.В. Тютюник, Л.Ф. Чорногор, Р.І. Шевченко // Восточно-Европейский журнал передовых технологий. – 2012. – 1/6 (55). – С. 59 – 70.

14. Тютюник В.В. Основи методології територіально-часового формування джерел надзвичайних ситуацій та екологічної небезпеки на локальній території / В.В. Тютюник, О.М. Соболь, В.Д. Калугін, Ю.В. Тютюник // Техногенно-екологічна безпека та цивільний захист. – Київ: Інститут геохімії навколишнього середовища НАН України, 2015. – Вип. 9. – С. 92 – 108

15. Тютюник В.В. Створення комплексної системи моніторингу надзвичайних ситуацій в регіонах України / В.В. Тютюник // Автореф. … доктора технічних наук за спец. 21.02.03 – Цивільний захист. – Київ: НАН України. ДП «Інститут геохімії навколишнього середовища НАН України». – 2015. – 42 с.

16. Тютюник В.В. Розвиток методологічного підходу для техногенно-екологічної оцінки рівня небезпеки функціонування структурних підрозділів потенційно небезпечних об’єктів та локальних територій України / В.В. Тютюник, В.М. Стрілець, В.Д. Калугін, Ю.В. Захарченко // Науково-технічний журнал «ТЕХНОГЕННО-ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА», № 3(1/2018). – С.91 – 101.

17. Калугін В.Д. Розробка науково-технічних основ для створення системи моніторингу, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та забезпечення екологічної безпеки / В.Д. Калугін, В.В. Тютюник, Л.Ф. Чорногор, Р.І. Шевченко // Системи обробки інформації. – Харків: Харківський університет Повітряних Сил імені Івана Кожедуба, 2013. – Вип. 9(116). – С. 204 – 216.

18. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI // Голос України. – 2012.– листопад (№ 220(5470)). – С. 4 – 20.

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 року № 11 «Про затвердження Положення про Єдину державну систему цивільного

захисту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF

20. Чорногор Л.Ф. Космос, Земля, людина: актуальні проблеми / Л.Ф. Чорногор. – 2-ге вид., доп. – Харків: Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2017. – 384 с.

21. Тютюник В.В. Основоположні принципи створення у Єдиній державній системі цивільного захисту інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій / В.В. Тютюник, В.Д. Калугін, О.О. Писклакова // Системи управління, навігації та зв'язку. – Полтава: Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка, 2018. – Вип. 4(50). – С. 168 – 177.

22. Тютюник В.В. Оцінка умов створення у Єдиній державній системі цивільного захисту інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій на основі аналізу динаміки прояву небезпек на території України / В.В. Тютюник, В.Д. Калугін, О.О. Писклакова // Комунальне господарство міст. – Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, 2019. – т. 1. – №147. – С. 66 – 82.

23. Глушков В.М. Введение в теорию самосовершенствующихся систем / В.М. Глушков. – Киев: Изд-во КВИРТУ, 1962. – 109 с.

24. Писклакова О.А. Анализ особенностей решения задачи многокритериальной оптимизации в условиях неопределенности / О.А. Писклакова, Н.А. Брынза, Д.И. Филипская // Системные технологии. Региональный межвузовский сборник научных работ – Вып. 3(56) – Днепропетровск, 2008. – № 01. – С. 147 – 157.

25. Петров Э.Г. Анализ подходов к решению задачи поиска оптимального решения в условиях неопределенности / Э.Г. Петров, О.А. Писклакова // Вестник Херсонского национального технического университета. – 2007. – № 4(27). – С. 14 – 19.

26. Петров Э.Г. Методы и модели принятия решений в условиях многокритериальности и неопределенности: монография / Э.Г. Петров, Н.А. Брынза, Л.В. Колесник, О.А. Писклакова; под ред. Э.Г. Петрова. – Херсон: Гринь Д.С., 2014. – 192 с.

References:

1. The Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” of 21.06.2018 № 2469-VIII [Zakon Ukrajiny «Pro nacionaljnu bezpeku Ukrajiny» vid 21.06.2018 2469-VIII]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355.

2. Chekhovskaya, M.M. “International experience of creating situational centers in the process of safe support for the realization of national interests. [Mizhnarodnyj dosvid stvorennja sytuacijnykh centriv u procesi bezpekovogho suprovodu realizaciji nacionaljnykh interesiv].” *Comparative-analytical law* 4 (2014). URL: http://pap.in.ua/4_2014/62.pdf.

3. Vishnevsky, V.V., Simonov, S.V. “Organizational Procedures for the Situation Center. [Organizatsionnye protsedury situatsionnogo tsentra].” *Matematychni mashyny i systemy* 4 (2010): 62-67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/MMS_2010_4_9.

4. Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 25, 2017 №. 61-p. “On Approval of the Strategy for Reforming the Civil Service of Ukraine Emergency Management System. [Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrajiny vid 25 sichnja 2017 roku № 61-r. «Pro skhvalennja Strateghiji reformuvannja systemy Derzhavnoji sluzhby Ukrajiny z nadzvychajnykh sytuacij»].” URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80.

5. Morozov, A.A., Kuzmenko, G.E., Blind V.I., Litvinov V.A. “Situational centers. The main reasons for constructing. [Situatsionnye tsentry. Osnovnye prichiny konstruirovaniya].” *Matematychni mashyny i systemy* 3 (2006): 73-79. Print.

6. Morozov, A.A., Yashchenko, V.A. *Situational centers. Information Technology of the Future: New Information Technology [Situatsionnye tsentry. Informatsionnye tekhnologii budushchogo: novaya informatsionnaya tekhnologiya]*. K.: Intertekhnodruk, 2008, Print.

7. Semenchenko, A.I., Klimenko, I. V., Zhuravlov, A.V. and others *Situational centers of public authorities: scientific development [Sytuatyvni centry orghaniv derzhavnoji vlady : naukova rozrobka]*. K. : NADU, 2013, Print.

8. German situation center GMLZ [Situatsionnyy tsentr Germanii GMLZ]. URL: http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement /GMLZ/GMLZ_einstieg.html.

9. Ilyin, N.I., Demidov, N.N., Novikova, E.V. *Situational centers. Experience, condition, development trends [Situatsionnye tsentry. Opyt, sostoyanie, tendentsii razvitiya]*. M.: MediaPress, 2011, Print.

10. Andronov, V.A., Divizinyuk, M.M., Kalugin, V.D., Tuituinyk, V.V. *Scientific basis of creation of complex system of monitoring of emergency situations in Ukraine: Monograph [Naukovo-konstruktorsjki osnovy stvorennja kompleksnoji systemy monitorynghu nadzvychajnykh sytuacij v Ukrajini: Monoghrafija]*. Kharkiv: Nacionaljnyj universytet cyviljnogho zakhystu Ukrajiny, 2016, Print.

11. Chernogor, L.F. *Physics and ecology of disasters [Fizika i ekologiya katastrof]*. Khar'kov: Khar'kovskiy natsional'nyy universitet imeni V.N. Karazina, 2012, Print.

12. Tuituinyk, V.V., Kalugin, V.D., Chernogor, L.F. “A systematic approach to the assessment of life-threatening hazards in territorially temporal energy distribution of emergency sources. [Systemnyj pidkhid do ocinky nebezpeky zhyttjedijaljnosti pry terytorialjno chasovomu rozpodili energhiji dzherel nadzvychajnykh sytuacij].” *Problemy nadzvychajnykh sytuacij* 14 (2011): 171 – 194, Print.

13. Kalugin, V.D., Tuituinyk, V.V., Chernogor, L.F., Shevchenko, R.I. “A systematic approach to the assessment of emergencies in Ukraine. [Systemnyj pidkhid do ocinky ryzykiv nadzvychajnykh sytuacij v Ukrajini].” *Vostochno-Evropeyskiy zhurnal peredovykh tekhnologiy* 1/6(55) (2012): 59 – 70, Print.

14. Tuituinyk, V.V., Sobol, O.M., Kalugin, V.D., Tuituinyk, Ju.V. “Basics of the methodology of territorial-temporal formation of sources of emergency situations and environmental hazards in the local territory. [Osnovy metodologhiji terytorialjno-chasovogho formuvannja dzherel nadzvychajnykh sytuacij ta ekologhichnoji nebezpeky na lokaljnij terytoriji].” *Tekhnoghenno-ekologhichna bezpeka ta cyviljnyj zakhyst* 9 (2015): 92 – 108, Print.

15. Tuituinyk, V.V. *Creation of a comprehensive system of emergency monitoring in the regions of Ukraine [Stvorennja kompleksnoji systemy monitorynghu nadzvychajnykh sytuacij v reghionakh Ukrajiny]*. Kyjiv: NAN Ukrajiny. DP «Instytut gheokhimiji navkolyshnjogho seredovyshha NAN Ukrajiny», 2015, Print.

16. Tuituinyk, V.V., Strilecj, V.M., Kalugin, V.D., Zakharchenko, Ju.V. “Development of methodological approach for technogenic and ecological assessment of the level of danger of functioning of structural units of potentially dangerous objects and local territories of Ukraine. [Rozvytok metodologhichnogho pidkhodu dlja tekhnoghenno-ekologhichnoji ocinky rivnja nebezpeky funkcionuvannja strukturnykh pidrozdiliv potencijno nebezpechnykh ob'jektiv ta lokaljnykh terytorij Ukrajiny].” *Naukovo-tekhnichnyj zhurnal «TEKHNOGHENNO-EKOLOGHICHNA BEZPEKA»* 3(2018): 91 – 101, Print.

17. Kalugin, V.D., Tuituinyk, V.V., Chernogor, L.F., Shevchenko, R.I. “Development of scientific and technical bases for creation of system of monitoring, prevention and elimination of natural and man-made emergencies and ensuring ecological safety. [Rozrobka naukovo-tekhnichnykh osnov dlja stvorennja systemy monitorynghu, poperedzhennja ta likvidaciji nadzvychajnykh sytuacij pryrodnogho ta tekhnoghennogho kharakteru ta zabezpechennja ekologhichnoji bezpeky].” *Systemy obrobky informaciji* 9 (2013): 204 – 216, Print.

18. The Code of Civil Protection of Ukraine of October 2, 2012 № 5403-VI [Kodeks cyviljnogho zakhystu Ukrajiny vid 2 zhovtnja 2012 roku № 5403-VI], Print.

19. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 9, 2014 №. 11 “On Approval of the Regulation on the Unified State Civil Protection System” [Postanova Kabinetu Ministriv Ukrajiny vid 9 sichnja 2014 roku № 11 «Pro

zatverdzhennja Polozhennja pro Jedynu derzhavnu systemu cyviljnogho zakhystu»]. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF.

20. Chernogor, L.F. *Space, Earth, Man: Current Issues [Kosmos, Zemlja, ljudyna: aktualjni problemy]*. Khar'kov: Khar'kovskiy natsional'nyy universitet imeni V.N. Karazina, 2017, Print.

21. Tuituinyk, V.V., Kalugin, V.D., Pysklakova, O.O. "Basic principles of creation in the Unified state system of civil protection of the information-analytical subsystem of management of processes of prevention and localization of consequences of emergencies. [Osnovopolozhni pryncypy stvorennja u Jedynij derzhavnij systemi cyviljnogho zakhystu informacijno-analitychnoji pidsystemy upravlinnja procesamy poperedzhennja j lokalizaciji naslidkiv nadzvychajnykh sytuacij]." *Systemy upravlinnja, navighaciji ta zv'jazku* 4(50) (2018): 168 – 177, Print.

22. Tuituinyk, V.V., Kalugin, V.D., Pysklakova, O.O. "Assessment of conditions of creation in the Unified state system of civil protection of the information-analytical subsystem of management of processes of prevention and localization of consequences of emergencies on the basis of the analysis of dynamics of manifestation of danger in the territory of Ukraine. [Ocinka umov stvorennja u Jedynij derzhavnij systemi cyviljnogho zakhystu informacijno-analitychnoji pidsystemy upravlinnja procesamy poperedzhennja j lokalizaciji naslidkiv nadzvychajnykh sytuacij na osnovi analizu dynamiky projavu nebezpek na terytoriji Ukrajiny]." *Komunaljne ghospodarstvo mist* 147 (2019): 66 – 82, Print.

23. Glushkov, V.M. *Introduction to the theory of self-improving systems [Vvedenie v teoriyu samosovershenstvuyushchikhsya sistem]*, Kiev: Izd-vo KVIRTU, 1962, Print.

24. Pysklakova, O.O., Brynza, N.A., Filipskaya, D.I. "Analysis of the features of solving the multi-criteria optimization problem under uncertainty. [Analiz osobennostey resheniya zadachi mnogokriterial'noy optimizatsii v usloviyakh neopredelennosti]." *Sistemnye tekhnologii* 3 (2008): 147 – 157, Print.

25. Petrov, E.G., Pysklakova, O.O. "Analysis of approaches to solving the problem of finding the optimal solution in the face of uncertainty. [Analiz podkhodov k resheniyu zadachi poiska optimal'nogo resheniya v usloviyakh neopredelennosti]." *Vestnik Khersonskogo natsional'nogo tekhnicheskogo universiteta* 4 (2007): 14 – 19, Print.

26. Petrov, E.G., Brynza, N.A., Kolesnyk, L.V., Pysklakova, O.O. *Decision-making methods and models under conditions of multicriteria and uncertainty: monograph [Metody i modeli prinyatiya resheniy v usloviyakh mnogokriterial'nosti i neopredelennosti: monografiya]*, Kherson: Grin' D.S., 2014, Print.

УДК 3.351.37.07
DOI: 10.5281/zenodo.3871871

Бєляєва Олена Павлівна
заступник директора з навчальної та виховної роботи
Сумський коледж економіки і торгівлі

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

MODERN APPROACHES TO THE DEVELOPMENT OF THE MODEL OF PUBLIC AND PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT

У статті аналізується зміст та пріоритети розвитку державно-громадської моделі управління освітою, лінійний підходи в сфері державно-громадського управління освітою; розглядаються питання децентралізації управління фахової передвищої освіти в сучасних умовах реформування суспільства.

***Ключові слова**: державно-громадське управління, децентралізація, фахова передвища освіта, громадянське суспільство, ринок освітніх послуг, освітня політика, полікультурність, лінійний підхід в сфері державно-громадського управління.*

The article analyzes the content and priorities of development of the state-public model of education management, linear approaches in the field of state-public education management; the issues of decentralization of professional higher education management in modern conditions of society reform are considered.

***Keywords**: public administration, decentralization, professional education, civil society, educational services market, educational policy, multiculturalism, linear approach in the field of public administration.*

Актуальність. Корінні зміни соціально-економічних і політичних реалії у сучасній Україні, переоцінка фундаментальних, духовних основ суспільства відбувається під час найважливіших реформ у сфері освіти. У системі освіти, перш за все в закладах фахової передвищої освіти, ці процеси породили певну розгубленість і суперечливість, що потребує змін в підходах, методах та принципах побудови взаємовідносин держави та громадянського суспільства. Зміни потрібні в процесі вихованні і навчанні підростаючого покоління. Стає очевидним, що саме представники громадськості не тільки необхідні, але й рівноправні суб'єкти для реалізації сучасної державної політики України, в

тому числі освітньої. Тож сучасна система управління освітою поступово набуває ознак державно громадської моделі управління.

Отже, сьогодні заклади фахової передвищої освіти переживають складні та відповідальні часи. В країні йде становлення нової системи освіти, орієнтованої, зокрема, на входження у світовий та європейський освітній простір. Цей реформаційний процес супроводжується істотними змінами в педагогічній теорії та практиці, освітній парадигмі в цілому, нагальною потребою стає перехід до іншого змісту, інших підходів, іншої моделі управління. Ця модель управління має забезпечити перехід України до постінформаційного суспільства, а також відтворити соціокультурне середовище для саморозвитку особистості протягом життя.

Метою статті є визначення сучасних підходіву державно-громадському управлінні освітою як пріоритеті сучасної освітньої політики, характеристикалінійногопідходу у розвитку освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз останніх досліджень вказує, що вивченню проблеми сучасних підходів в державно-громадському управлінні освітою приділяється все більше уваги як в сфері наукового пізнання, так і в практичних питаннях її реалізації. До праць вітчизняних науковців та практиків, які досліджують проблему управління освітньою сферою в нових умовах реформування суспільства відносяться: праці М.Люшин. В.П.Андрущенко, В.І.Луговий, В.С.Журавський, І.Гирич, які приділяють увагу історичним та методологічним дослідженням цієї тематики; наукові розробки В.Г.Кременя, Є.М.Суліми, Я.Я.Болюбаша, праці В.К.Майбороди, В.М.Огаренка, які приділяють увагу розробкам теоретичних основ розуміння існуючих моделей управління освітою, їх втілення в різних ланках освіти. Однак недостатньо вивченим залишаються питання проблеми співвідношення пріоритетів та стану розвитку державно-громадської моделі управління освітою з загальними тенденціями державотворення в Україні.

Аналіз основних законодавчих документів з питань державно-громадського управління, в тому числі освітньої сфери, свідчить, що беззаперечною ознакою політики України, починаючи з часів здобуття нею незалежності, є суттєва зміна ролі громадськості щодо регулювання, керування суспільними відносинами. Громада набуває ознак соціально спрямованого керування, держава стає гарантом і захисником прав кожного громадянина, головні функції державної політики базуються на принципі пріоритетності прав громадян та їх об’єднань.

Модернізація системи управління освітою чітко зазначає головні засади моделі державно-громадського управління, посилення ролі та взаємодії усіх суб’єктів освітньої політики. Відповідно до змісту Стратегії гнучка, цілеспрямована ефективна система державно-громадського управління освітою

забезпечить інтенсивний розвиток і якість освіти спрямовані на задоволення потреб країни. Оптимізація державних управлінських структур, децентралізація управління освітою, перерозподіл функцій і повноважень між центральними та регіональними органами управління освітою, органами місцевого самоврядування і навчальними закладами дозволить розробити і впровадити системи заходів (нормотворчих, науково-методичних, фінансово-економічних, тощо), впровадити ідеї автономії навчальних закладів, розширити їх права і можливості щодо фінансової самостійності, апробації і впровадження різних моделей державно-громадського управління навчальним закладом та перейти до програмно-цільового управління [4].

Таким чином, будучі основою для внесення змін та доповнень до чинного законодавства України, Національна стратегія розвитку освіти містить в собі найактуальніші принципи та інноваційні тенденції розвитку державно-громадського управління у галузі освіти в Україні. Проте, умовою їх практичного втілення є детальне розроблення та закріплення на законодавчому рівні зрозумілого та доступного механізму державно-громадського управління та його реалізації в життя. Зазначений механізм, включає: оптимізацію централізованого та децентралізованого управління навчальним закладом, перерозподіл функцій та повноважень між учасниками навчально-виховного процесу, поєднання державного та громадського контролю, створення системи моніторингу управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях. Отже, процес нормативно-правового регулювання державно-громадського управління набуває все більшого значення і потребує активних дій щодо його розвитку та впровадження.

Безумовно одним із головних стратегічних напрямів сучасного державно-громадського управління має стати забезпечення умов для задоволення потреб громадян, суспільства та ринку праці в якісній професійній освіті шляхом створення нових механізмів регулювання фахової передвищої освіти, що потребує оновлення структури, змісту, спрямованості освітніх програм, формування системи навчання для забезпечення конкурентоспроможності України на європейському та світовому рівнях [8].

У цих умовах політичних і соціально-економічних змін зростає актуальність підвищення вимог до адміністративного та обслуговуючого персоналу яких готують заклади фахової передвищої освіти виникає потреба узгодженої дії закладів фахової передвищої освіти та галузей економіки та регіональних ринків праці, а також механізмів і моделей розвитку систем державно-громадського управління закладами фахової передвищої освіти незалежно від форми власності.

Регіональний розвиток країни в цілому полягає в розв’язанні наявних проблем шляхом використання внутрішніх та зовнішніх можливостей регіонів.

Відповідно до показників державного та регіонального замовлення формується мережа закладів професійної освіти, а саме фахової передвищої освіти. В таких умовах виникає потреба збалансування обсягів підготовки, зайнятості та попиту щодо загальнодержавних потреб регіонів на кваліфіковані кадри. Формування оптимального контингенту здобувачів освіти та педагогічного персоналу.

Головна продуктивна сила суспільства - це сама людина у сукупності її іпостасей: потреб і можливостей, знань і навичок, бажань й інтересів. Незадоволенні потреби спонукають людину мобілізувати свій розум для нелегкого перетворення навколишнього світу, породжують жагу та необхідність активної діяльності.

Відповідно до закону України «Про освіту» функціонує вертикально - ієрархічна система органів державного управління освітою.Нова модель і система управління освітою, згідно із Національною доктриною розвитку освіти, має бути відкритою і демократичною, враховувати громадську думку. Модернізація управління освітою передбачає оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління; перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; перехід до державно-громадського управління; поєднання державного і громадського контролю; запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації; прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів; створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях; організацію експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій; демократизацію процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації; впровадження новітніх інформаційно-управлінських і комп'ютерних технологій; удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів; підвищення компетентності управлінців усіх рівнів; широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, жінок, виховання лідерів у сфері освіти [3].

Органами державного управління освітою в Україні є Міністерство освіти і науки України; міністерства і відомства України, які мають заклади освіти; Вища атестаційна комісія (ВАК) України; відділи (управління) освіти місцевих державних адміністрацій.

Центральні органи державного управління освітою беруть участь у виробленні та втіленні в життя державної політики в галузі освіти, професійної підготовки кадрів, у визначенні перспектив та напрямів розвитку освіти, вимог до її змісту, рівня і обсягу, нормативів матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчально-виховних закладів; здійснюють координаційні, науково-методичні, контрольні функції та державне інспектування; забезпечують зв'язки з іншими державами; організовують впровадження у практику досягнень науки і передового досвіду; проводять атестацію та акредитацію навчально-виховних закладів [4].

Місцеві органи влади фінансують навчальні заклади, визначають їх мережу, забезпечують соціальний захист їх працівників і дітей, ведуть облік дітей шкільного віку і здійснюють контроль щодо їх навчання до 15 років, встановлюють опіку над дітьми, які не мають батьків.

До органів громадського самоврядування в системі освіти належать загальні збори (конференція) колективу; рада навчально-виховного закладу; районна, міська, обласна конференції працівників освіти; районна, міська ради з питань народної освіти; всеукраїнський збір працівників освіти.

Змістом діяльності самоврядування є самостійне планування роботи, розв'язання питань навчально-виховної, наукової, методичної, фінансово-господарської, виробничо-комерційної діяльності; участь у формуванні планів прийому учнів, студентів, слухачів з урахуванням державного замовлення та замовлень місцевого значення; визначення змісту шкільного комплексу освіти, форм і методів навчання; прийняття на роботу педагогічних та інших працівників; здійснення громадського контролю за організацією харчування в навчально-виховних закладах.

Основним центральним органом виконавчої влади, державного контролю в галузі освіти є Державна служба якості освіти. Служба призначена допомагати закладам освіти підвищити якість освіти, сформувати довіру суспільства до нововведень в освітній галузі.

Об’єктами регіонального управління є адміністративно-територіальні одиниці, їх повноваженням є здійснення державно-громадського управління та місцевого самоврядування. Державна управлінська вертикаль і органи місцевого самоврядування створюють систему місцевої влади. Сукупність всіх вищевказаних органів дозволяє впроваджувати державно-громадське управління освітньою галуззю, відповідати основному принципу менеджменту, нести відповідальність за прийняті рішення. Недоліком можна вважати, що представницькі органи районного і обласного рівня не формують свої

виконавчі органи, тому деякі функції вони вимушені делегувати державним адміністраціям відповідного рівня, зокрема розробку планів розвитку освітньої галузі відповідно до місцевого бюджету. За таких обставин місцеве самоврядування є формальним. Законом Украйни «Про місцеві державні адміністрації» визначена компетенція місцевих державних адміністрацій в соціальній сфері, а саме в сфері науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді[2].

Але попри зазначені принципи, в Україні така структура органів управління освітою реалізується зі значними складнощами. Оскільки національна ментальність та попередній історичний досвід відносить освітню політику до сфер управління з принципами субординації й централізації та залишає прийнятим твердження, що її формування, реалізація та контролює справою виключно держави. Така консервативна модель управління освітою в багатьох аспектах має переваги,проте сучасні виклики розвитку суспільства, в першу чергу - підвищення авторитету та ролі особистості,визнання людини найвищою соціальною цінністю, вимагають оновлення більшості аспектів освітньої галузі.

Освіта залишається провідним чинником у формуванні людини як члена громадянського суспільства та розвитку правової свідомості населення. Освітня сфера як стратегічний ресурс держави може функціонувати в умовах гідного фінансування навчальних закладів незалежно від форми власності. Держава повинна створити такі умови для розвитку освітньої галузі, в яких заклади освіти, громада, особистість й держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами. Така модель управління освітою має бути демократичною і відкритою. У ній передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки [1]. Використання поняття «державно-громадська модель управління освітою» об'єднує між собою державу і громадянське суспільство. Участь цих сторін у розв'язанні різних питань освіти, а саме управлінські аспекти які є пріоритетними для забезпечення якості освіти на основі збереження її фундаментальності та відповідності актуальним потребам особи, суспільства, держави [5].

Поєднання державних і громадських поглядів потребує чіткого розуміння сфери діяльності кожного суб'єкта в процесі освітньої політики. За думкою української дослідниці В.Б.Рогової,змістом державно-громадського управління є діяльність його суб'єктів за двома напрямками:

- забезпечення функціонування освітньої сфери, участь у підготовці нормативно-правової бази; взаємодія державних і громадських об'єднань та

організацій, що сприяють гуманізації та правовому закріпленню організаційно-правових форм взаємовідношень всіх учасників навчального процесу;

- передбачає розроблення та реалізацію відповідних програм спрямованих на оновлення та вдосконалення змісту, форм і методів освітньої діяльності, підготовку нормативних документів, що стимулюють діяльність закладів освіти та органів управління ними [6].

Отже, державно-громадське управління розглядає об'єднану діяльність громадськості та органів державної влади в трьох напрямках: участь у прийнятті нормативно-правових актів, які регулюють сферу освіти; взаємодію суб'єктів громади і державних органів на рівні навчального закладу; практичну реалізацію та вдосконалення завдань сфер освіти.

Дослідивши зміст державно-громадської моделі управління освіти, принципи її створення, функції, переваги у вирішенні практичних питань можна дійти висновку, що це є прикладом багатовекторного механізму взаємодії двох найважливіших суб'єктів сучасного суспільства.

Аналіз сучасного стану механізмів взаємодії держави і інститутів громадянського суспільства, як суб'єктів освітньої політики, дозволяє зробити висновок, що зусилля органів управління освітою в Україні набувають системного характеру, стають основою процесу формування та реалізації освітньої політики.

В українському суспільстві виникає потреба якнайшвидше провести децентралізацію фінансової та управлінської діяльності на законодавчому рівні. Першим кроком має бути зміна до основного закону держави Конституції України, які вже напрацьовані експертами і громадою. Наступним буде процес визначення та передачі певних повноважень з центрального рівня правління на регіональний. В формуванні механізмів державно-громадського управління освітньої галузі, соціального партнерства на регіональному та місцевому рівнях на підготовку здобувачів освіти потрібно залучати органи праці облдержадміністрації, профспілки, організації роботодавців з метою застосування ефективних форм і взаємодії між закладами фахової передвищої освіти і підприємствами, виходячи з реальної потреби та домовленості сторін. Вирішення питання щодо розподілу бюджетних коштів для закладів фахової передвищої освіти незалежно від їх форми власності потрібно відбуватися на регіональному рівні. Саме це визначає Закон України «Про фахову передвищу освіту» [4].

Висновки. З вищезазначеного можна зробити висновок про те, що сучасна модель державно-громадського управління освітою в Україні

відповідає загальним тенденціям розвитку державотворення, які орієнтуються на активне використання потенціалу громадськості у вирішенні суспільних потреб, тож інтегрує складові двох моделей: державної та громадської, а отже, складає синтезовану – державно-громадську модель управління. Зміна форми управління освітою з командної на демократичну стає важливим складником реалізації гуманітарної політики нашої країни. Аналіз стану та перспектив розвитку зазначеної моделі вказують на те, що попри достатньої кількості сформованих інституцій, в Україні, ці явища ще не набули системного характер. Найголовнішою умовою для встановлення дієвої взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства як суб'єктів освітньої політики, є розвиток нормативно правового регулювання зазначеного питання, який окреслює форми, принципи та напрями такої взаємодії і встановлює чіткий механізм впровадження цілей державно-громадського управління освітою.

Використані джерела:

1. Андрущенко В. Державно-громадський характер управління освітою // Вища освіта України. – 2011. – № 3. – С.5-8.
2. Закон України «Про місцевідержавніадміністрації». [Електронний ресурс]– Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14
3. Закон «Про освіту». [Електронний ресурс]– Режим доступу:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19
4. Закон України «Про фаховупередвищуосвіту».[Електронний ресурс]– Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19
5. Михайленко О. Державно-громадське управління освітою // Директор школи Україна. – Київ, 2007. – № 1. – С.46-51.
6. Рогова В. Б. Упровадження державно-громадського управління в закладах системи середньої освіти. [Електронний ресурс] / В. Б. Рогова. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e- journals/NarOsv/2007-3/07rvbsso.htm.
7. Біла книга національної системи освіти України / за ред. В. Г. Кременя ; Акад. пед. Наук України. – К., 2009. – 185с.
8. НаціональнастратегіярозвиткуосвитвУкраїніна2012–

2021роки.[Електроннийресурс].–Режим доступу: – http://www.mon.gov.ua/images/ files/news/12/05/4455.pdf.

9. Суліма Є. Вища освіта в контексті Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012– 2021 роки // Вища школа. – 2012. – № 3. – С.7-10.

References:

1. Andrushhenko V. Derzhavno-gromads'kijharakterupravlinnjaosvitoju // Vishhaosvita Ukraïni. – 2011. – № 3. – S. 5-8.

2. ZakonUkraïni «Promisceviderzhavniadministracії». [Elektronnijresurs] – Rezhimdostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14

3. Zakon «Pro osvitu». [Elektronnijresurs] – Rezhimdostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19

4. ZakonUkraïni «Pro fahovuperedvishhuosvitu». [Elektronnijresurs] – Rezhimdostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19

5. Mihajlenko O. Derzhavno-gromads'keupravlinnjaosvitoju // DirektorshkoliUkraïna. – Kiïv, 2007. – № 1. – S. 46-51.

6. Rogova V. B. Uprovadzhennjaderzhavno-gromads'kogoupravlinnja v zakladahsistemiseredn'oïosviti. [Elektronnijresurs] / V. B. Rogova. – Rezhimdostupu: http://archive.nbuv.gov.ua/e- journals/NarOsv/2007-3/07rvbsso.htm .

7. Bila kniganacional'noïsistemiosvitiUkraïni / za red. V. G. Kremenja ;Akad. ped. NaukUkraïni. – K., 2009. – 185 s.

8. Nacional'nastrategija rozvitkuosviti v Ukraïnina 2012–2021 roki. [Elektronnijresurs]. – Rezhimdostupu: – http://www.mon.gov.ua/images/ files/news/12/05/4455.pdf.

9. Sulima Є. Vishhaosvita v kontekstiNacional'noïstrategiïrozvitkuosviti v Ukraïnina 2012– 2021 roki // Vishhashkola. – 2012. – № 3. – S. 7-10.

СПИСОК АВТОРІВ

- Александрович Г.Р. – аспірантка Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.
- Апостол О.І - здобувач Навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Ахмедова О. О., к.н.держ.упр., доцент, науковий співробітник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту навчально-науковиробничого центру НУЦЗУ, м. Харків
- Бабенко В.Ю. - ад'юнкт Навчально-науково-виробничого центру,
- Баландіна Ірина Сергіївна, к.екон.н, .доцент кафедри туризму і готельного господарства Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова, м. Харків
- Батир Юрій Георгійович, к.ек.наук, доц.. ННВЦ НУЦЗУ
- Бєляєва Олена Павлівна, заступник директора з навчальної та виховної роботи, Сумський коледж економіки і торгівлі
- Биков Роман Юрійович, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Херсонський національний технічний університет
- Білозір Оксана Володимирівна - к.ю.н., докторант Міжрегіональної академії управління персоналом
- Вавренюк С. А., к.держ.упр., докторант навчально-науково-виробничого центру НУЦЗУ, м. Харків
- Вербицький О. В., аспірант, Навчально-науково-виробничий центру,Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Вівсянник О.М. Начальник управління охорони здоров‟я Рівненської обласної державної адміністрації
- Вікторія Петрівна Залізнюк, доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів, банківської та страхової справи Міжрегіональної академії управління персоналом
- Вікторія Петрівна Залізнюк, доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів, банківської та страхової справи Міжрегіональної академії управління персоналом
- Войтенко Володимир Валентинович, аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом
- Воропай Л. А., аспірантка кафедри політології та філософії, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Воропай Л. А., аспірантка кафедри політології та філософії, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Гавриляк В. Б., аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України
- Гнатенко В.С., кандидат економічних наук, м. Київ

- Грабар Н.С., кандидат наук з державного управління, науковий співробітник наукового відділу проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України
- Грень Л.М., к.пед.н., доц., провідний науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Гуйда Олександр - аспірант Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України
- Гусаров К.О., Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Гусаров О.О., кандидат технічних наук, доцент, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Домарацький М.Б., здобувач Навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Домбровська С.М., д. держ. упр., проф., начальник ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків
- Древаль Ю.Д. - д. держ. упр., НУЦЗУ, м. Харків
- Дурман М.О., к.т.н., доцент, ХНТУ, м. Херсон
- Дурман О.Л. - к.держ.упр., ХНТУ, Херсон
- Желай Олексій Вікторович, здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом
- Кабанцева А.В., к.психол.н., доцент кафедри психіатрії, психотерапії, наркології і медичної психології Донецького національного медичного університету МОЗ України, м. Краматорськ
- Калугін В.Д., д.х.н., проф., НУЦЗУ, м. Харків
- Карлаш В.В., здобувач Навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Карпенко О. В., д. держ. упр., доцент, завідувач кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України
- Клейшмідт Юрій Валерійович, здобувач Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України
- Копанчук В.О., кандидат юридичних наук, доцент, Національний університет цивільного захисту України
- Копанчук О.Є. - аспірантка навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України
- Кравчинська Т. С., к. пед. н., докторант кафедри публічного управління і проектного менеджменту ННІМП ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, м. Київ
- Куліш П. Ю. к. держ. упр., м. Харків
- Курисько І.В., здобувач Навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

- Курська Т. М., к.т.н., доцент, доцент кафедри НУЦЗУ, м. Харків
- Леоненко Н. А., к.е.н., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків
- Леся Миколаївна Васільєва, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри обліку, оподаткування та управління фінансовоекономічною безпекою Дніпровського державного аграрно-економічного університету
- Леся Миколаївна Васільєва, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри обліку, оподаткування та управління фінансово-економічною безпекою Дніпровського державного аграрно-економічного університету
- Лободенко К. В. – здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України
- Лопатченко І. М. - канд. наук з держ. упр, викладачнавчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України
- Лопушинський І. П. - д.держ.упр., проф., ХНТУ, заслужений працівник освіти України, м. Херсон
- Лукін С.Ю., кандидат економічних наук, доцент,директор закладу післядипломної освіти «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації», м. Київ
- Мельник І. В.,аспірант НАДУ при Президентові України, м. Київ
- Миколаєць О. О., здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ
- Мороз С.А., к.держ.упр.,старший науковий співробітник Навчально-науковоВиробничого центру, Національний університет цивільного захисту України; Україна
- Надія Василівна Дацій, доктор наук з державного управління, професор,професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління Житомирського національного агроекологічного університету
- Надія Василівна Дацій, доктор наук з державного управління, професор,професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління Житомирського національного агроекологічного університету
- Національний університет цивільного захисту України
- Николаєва В.І. - к.пед.н., докторант ДонДУУ, м. Маріуполь
- Ніколенко Ігор Олегович, здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом
- Обуховська Л.І., Медичний директор комунального підприємства «Рівненська обласна клінічна лікарня», м. Рівне

- Панченко О.А., д.мед.н., проф., Заслужений лікар України, Президент ГО «Всеукраїнська професійна психіатрична ліга», м. Київ
- Писклакова О.О., к.т.н., доц., ХНЕУ ім. С. Кузнеця, м. Харків
- Помаза-Пономаренко А.Л., к.держ.упр., Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Пономаренко Роман Володимирович, канд. тех. наук, заступник начальника кафедри пожежної та рятувальної підготовки, НУЦЗУ, м. Харків, Іщук Володимир Михайлович, викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки, НУЦЗУ, м. Харків
- Рєзніков В.В., кандидат економічних наук, доцент, докторант навчальнонауково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Рубан А.В., старший викладач кафедри наглядово-профілактичної діяльності факультету цивільного захисту НУЦЗУ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Сазонець І.Л. Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне
- Сємілєтов О.С. здобувач, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків
- Стрижак О.О., к.е.н., доц. каф туризму, ХНЕУ ім. С. Кузнеця, м. Харків
- Сьомич М. І., д.е.н., доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування, Полтавська державна аграрна академія, м. Полтава
- Таранов Д. В., старший викладач Національна Академія Служби Безпеки України
- Терещенко Д. А., кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування Харківського національного університету будівництва та архітектури, м. Харків
- Тихоненко О. О., магістр з державної безпеки Інститут УДО України КНУ ім. Т. Г. Шевченко, м. Київ
- Тютюник В.В., д.т.н., с.н.с., НУЦЗУ, м. Харків
- Хмиров І. М., кандидат психологічних наук, доцент, докторант Навчальнонауково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Черкашин Олександр Віталійович, канд. пед. наук, старший викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки, НУЦЗУ, м. Харків,
- Шведун В.О., доктор наук з державного управління, професор,завідувач кафедри менеджменту Навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України,м. Харків
- Швець Валерій Андрійович, аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом
- Юрченко В.О.,канд. техн. наук, доцент, ІДУЦЗ

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Александрович Г. Р. - МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЗНАЧЕННЯМ СУЧАСНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ…….. 3
Бабенко В. Ю. - СУСПІЛЬНІ КОНФЛІКТИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ…….. 11
Білозір О. В. - ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ……. 21
Гуйда О. - ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ І ЗВ'ЯЗКУ В УКРАЇНІ……..... 30
Древаль Ю.Д. - УПРАВЛІНСЬКА (ОРГАНІЗАЦІЙНА) КУЛЬТУРА І БЕЗПЕКА ВИРОБНИЦТВА…… 38
Копанчук О.Є.- НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ДИСКУРС ПРОБЛЕМИ…….. 45
Lobodenko K. - ADVANCED TECHNOLOGIES IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS AND JUSTICE: UKRAINE AND WORLDWIDE……. 52
Лопатченко І. М. - ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ…… 58
Лопушинський І. П. - ПОПУЛІЗМ ЯК МЕНТАЛЬНА СКЛАДОВА УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЙОГО ВЛАДИ…… 72
Николаєва В. І. - МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ТРАНЗИТИВНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ…….. 83
Дурман О. Л. - ЗАСТОСУВАННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ПРИ УХВАЛЕННІ РІШЕНЬ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННІ ЗОВНІШНЬОГО КУРСУ ДЕРЖАВИ…….. 93

ТЕХНОЛОГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Апостол О. І. - МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЮ ЕКОНОМІКИ: ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ НА ОСНОВІ ГЛОБАЛЬНОГО ІНДЕКСУ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ……..... 110
Батир Ю. Г. - ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ 117

УКРАЇНИ…….
Вербицький О. В., Помаза-Пономаренко А.Л. - МЕХАНІЗМИ СОЦІАЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ЇХНЬОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ…….. 126
Войтенко В. В. - КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ…….. 133
Husarov O. O., Husarov K. O. - USE OF SIMULATION MODELING IN DECISION MAKING IN THE PUBLIC GOVERNANCE……. 141
Желай О. В. - ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ…… 147
Мельник І. В. - ВИКЛИКИ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ У ТРАНСФОРМУВАННІ ПРОЦЕСІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ….. 153
Терещенко Д. А. - ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ... 164

<u>ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</u>

Ахмедова О. О., Стрижак О.О. - ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ МОРСЬКОГО ТА ПРИБЕРЕЖНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ……. 180
Биков Р. Ю. - МЕДІАЦІЯ (ПОСЕРЕДНИЦТВО) ЯК АЛЬТЕРНАТИВА СУДОВОМУ ВИРІШЕННЮПРАВОВИХ СПОРІВ: СВІТОВА ПРАКТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ…….. 197
Карпенко О. В., Гавриляк В. Б. - ІДЕНТИФІКАЦІЯ КОРИСТУВАЧІВ МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ ЯК МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ НЕБЕЗПЕЧНОГО КОНТЕНТУ В КІБЕРПРОСТОРІ УКРАЇНИ……. 211
Копанчук В. О. - ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ЯК СКЛАДОВОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ…. 228
Леоненко Н. А., Домбровська С. М. - ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ……. 237
Лукін С. Ю. - ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА УКРАЇНИ……. 247
Миколаєць О. О. - ФОРМУВАННЯ ОНОВЛЕНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ…… 256
Панченко О.А., Гнатенко В.С., Кабанцева А.В. - РОЛЬ ОХОРОНИ

ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ……. 265
Рєзніков В. В. - СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУАГРОПРОДОВОЛЬЧОЇ СФЕРИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ…….. 275
Сазонець І. Л., Вівсянник О. М. - СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ВСЕСВІТНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ІНСТИТУЦІЙНОМУ МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я…… 284
Сємілєтов О. С. - ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СКЛАДНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ…….. 294

КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Безверхнюк Т. М. - НОВАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: ІНСТРУМЕНТИ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ……. 305
Vavreniuk S. - PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF HIGHER EDUCATION IN EUROPE…… 317
Васільєва Л. М., Дацій Н. В., Залізнюк В. П. - ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ…… 325
Грабар Н. С. - ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ЯК ОДНА ІЗ СКЛАДОВИХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ……. 332
Грень Л. М. - ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДУАЛЬНОЇ СИСТЕМИ НАВЧАННЯ В ЗАКЛАДАХ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ…….. 338
Кравчинська Т. С. - ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ…… 352
Курисько І. В. - ДЕРЖАВНІ ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ……. 360
Курська Т. М. - ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНКЛЮЗИВНОЮ ОСВІТОЮ ОСІБ З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ ЗДОРОВ'Я ТА ІНВАЛІДІВ…… 366
Мороз С. А. - РІВЕНЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОСНОВНИХ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ЗА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ ДУМКИ УКРАЇНСЬКИХ СТУДЕНТІВ)….. 373
Усаченко О. О. - ПРОГРАМНО – ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД ПЛАНУВАННЯ 388

ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ……
Хмиров І. М. - ОЦІНКА ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ……. 396

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Баландіна І. С. - ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ РЕСТОРАННОЇ СПРАВИ ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ……. 403
Дурман М. О. - СТРАТЕГІЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ОДИН З ІНСТРУМЕНТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОДИНИЦІ…… 413
Куліш П. Ю. - ГЕЙМІФІКАЦІЯ ЯК СПОСІБ ПОЛІПШИТИ РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ…….. 428
Ніколенко І. О. - ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА МІСЦЕ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В СИСТЕМІ НАДАННЯ ПОСЛУГ КРАЇНИ……. 437
Обуховська Л. І. - ТРАНСФОРМАЦІЯ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ……. 446
Сьомич М. І. – УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ МЕДИЧНОЇ ГАЛУЗІ МИРГОРОДСЬКОГО РАЙОНУ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ……. 454
Тихоненко О. О., Таранов Д. В. - ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ТЕХНОЛОГІЇ ПРОФАЙЛІНГУ ТА РИЗИКІВ В РАМКАХ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ….. 462

РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ

Домарацький М. Б. - НОРМАТИВНЕ Й АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ І ОЦІНКА…… 470
Черкашин О. В., Пономаренко Р. В., Іщук В. М. - ДЕРЖАВНИЙ СТАНДАРТ ПОЧАТКОВОЇ ОСВІТИ. АНАЛІЗ ФОРМ ТА МЕТОДІВ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ…… 476

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

Воропай Л. А. - НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ АТО: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ……. 485
Рубан А. В. - ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНОЇ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ…… 493
Швець В. А. - РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ…. 499
Юрченко В. О. - ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДО РІВНЯ СУЧАСНИХ ВИМОГ…… 507
Клейшмідт Ю.В. - ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ…… 515
Лахижа М. І. - КРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА……... 525
Шведун В.О., Карлаш В.В. - ОПТИМІЗАЦІЯ КАДРОВО–РЕСУРСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ…… 538
Тютюник В.В., Калугін В.Д., Писклакова О.О. - УПРАВЛІНСЬКІ ОСНОВИ СТВОРЕННЯ У ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ПІДСИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ Й ЛОКАЛІЗАЦІЇ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ……. 546
Бєляєва О. П. - СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ…….. 572

Список авторів…….... 546
ЗМІСТ……. 550

Національний університет цивільного захисту України – провідний вищий навчальний заклад у системі підготовки кадрів для Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

В університеті здійснюється підготовка за такими напрямами:
– Цивільний захист;
– Охорона праці;
– Пожежна безпека;
– Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування;
– Хімічна технологія;
– Психологія;
– Управління у сфері цивільного захисту;
– Охорона праці у сфері цивільного захисту;
– Екологічна безпека;
– Управління пожежною безпекою;
– Туризм.

В університеті працюють ад'юнктура і докторантура, функціонують спеціалізовані вчені ради:
– Д 64.707.01 із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора технічних наук за спеціальністю 21.06.02 "Пожежна безпека";
– К64.707.02 із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.09 "Психологія діяльності в особливих умовах";
– Д 64.707.03 із захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора наук з державного управління за спеціальностями 25.00.02 "Механізми державного управління" і 25.00.05 "Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку";
– Д 64.707.04 із захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора технічних наук за спеціальностями 21.02.03 "Цивільний захист" і 21.06.01 "Екологічна безпека".

Пріоритетні напрямки наукової діяльності:
– Управління у сфері цивільного захисту;
– Підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки об’єктів, процесів та ін.;
– Запобігання та локалізація надзвичайним ситуаціям, а також ліквідації їх наслідків;
– Психологічне забезпечення діяльності співробітників ДСНС та населення в умовах НС;
– Державне управління у сфері цивільного захисту.

Університет – організатор науково-практичних конференцій, а саме:
– Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика;
– Проблеми цивільного захисту: управління, запобігання, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи;
– Забезпечення пожежної та техногенної безпеки;
– Проблеми техногенної та природної безпеки: міжнародне партнерство у НС;
– Сучасний стан розвитку екстремальної та кризової психології тощо.

В університеті видаються такі збірки наукових праць:
– "Проблеми пожежної безпеки";
– "Проблеми надзвичайних ситуацій";
– "Проблеми екстремальної та кризової психології";
– "Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія "Державне

управління")" (*категорії Б*).
– EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES.

З вимогами, що висуваються до статей, можна ознайомитися на сайті – http://vdu-nuczu.net/ua/.

61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94
тел./факс: (057) 700-31-71, факс: (057) 715-63-91
E-mail: post@nuczu.edu.ua, dergupr@nuczu.edu.ua

ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ
Серія "Державне управління"

Збірник наукових праць

2020

Випуск 1 (12)

Вісник заснований у 2014 р.
Включений до Переліку наукових фахових видань України групи Б у 2018 р.

Включений до міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus (Польща) у 2016 р.

Включений до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) у 2016 р.

Включений до міжнародної репозитарної бази даних Open Aire у 2017 р.

Включений до міжнародної бібліографічної бази даних Ulrich's Periodicals Directory у 2017 р.

Включений до міжнародних індексаційних баз даних Eurasian Scientific Journal Index (Казахстан) і ResearchBib (Японія) у 2018 р.

DOI 10.5281/zenodo.3819249

Підписано до друку 15.05.2020. Формат 60x84/16.
Папір 80 г/м^2. Друк ризограф. Ум. друк. арк. 20,5
Тираж 300 прим. Вид. № 112/15. Обл.вид арк. 12,1.
Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету цивільного захисту України
61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28
www.nuczu.edu.ua

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.
Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80